

# DIGNITÉ EN PRISON

---

QUELLE SITUATION DEUX ANS APRÈS  
LA CONDAMNATION DE LA FRANCE  
PAR LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME ?

Juin 2022

# DIGNITÉ EN PRISON

Quelle situation deux ans après  
la condamnation de la France  
par la Cour européenne  
des droits de l'homme ?



Un rapport publié avec le soutien d'Amnesty International.

Amnesty International France se félicite de ce rapport qui examine les conditions de détention en France deux ans après l'arrêt JMB et autres c. France du 30 janvier 2020 de la Cour européenne des droits de l'Homme qui a jugé les conditions de détention en France inhumaines et dégradantes.

Juin 2022

# Sommaire

---

<b>INTRODUCTION</b>	<b>7</b>	<b>LES PRISONS FRANÇAISES SOUS LE REGARD DES ORGANES DE CONTRÔLE DU RESPECT DES DROITS</b>	<b>35</b>
<b>LA FRANCE CONDAMNÉE POUR SES PRISONS INDIGNES</b>	<b>9</b>	1. Le respect de la dignité en prison : regard du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)	35
1. L'indignité des prisons françaises : un constat ancien et répété	9	2. L'effectivité des droits fondamentaux : avis de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)	38
2. L'arrêt J.M.B et autres c. France de la Cour européenne des droits de l'homme : une condamnation historique	10	3. Les prisons françaises sous le regard du Comité européen pour la prévention de la torture (CPT)	38
3. 45 établissements pénitentiaires condamnés	11	4. L'exécution par la France de la condamnation européenne : décision du Comité des ministres du Conseil de l'Europe	40
<b>DEUX ANS APRÈS, ÉTAT DES LIEUX</b>	<b>12</b>	<b>CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS</b>	<b>42</b>
1. La surpopulation dans les maisons d'arrêt	12	1. Mettre en place un plan national d'action contre la surpopulation	42
2. Des conditions matérielles particulièrement dégradées	16	2. Instaurer un mécanisme de régulation carcérale	43
3. Un quotidien complexifié et une prise en charge encore affaiblie par la surpopulation	17	3. Renoncer aux programmes d'extension du parc pénitentiaire et réviser les priorités budgétaires	43
4. Une situation aggravée par la crise sanitaire	19		
<b>L'INSUFFISANCE DES RÉPONSES APPORTÉES PAR LES POUVOIRS PUBLICS</b>	<b>22</b>		
1. Une politique de construction coûteuse et contre-productive	22		
2. Les causes de l'inflation carcérale	24		
3. Des réformes pénales aux effets marginaux, voire contre-productifs	25		
<b>L'INSUFFISANCE DES RÉPONSES APPORTÉES PAR LA JUSTICE FRANÇAISE</b>	<b>29</b>		
1. Le constat par la justice administrative de conditions de détention indignes dans de nombreux établissements pénitentiaires	29		
2. L'ineffectivité persistante des recours ouverts devant les juridictions administratives	32		
3. Un recours judiciaire insatisfaisant	33		

## Liste des abréviations

---

<b>CEDH</b>	Cour européenne des droits de l'homme
<b>CGLPL</b>	Contrôleur général des lieux de privation de liberté
<b>CNCDH</b>	Commission nationale consultative des droits de l'homme
<b>CNB</b>	Conseil national des Barreaux
<b>CPIP</b>	Conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation
<b>CPT</b>	Comité pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains
<b>DDD</b>	Défenseur des droits
<b>LPJ</b>	Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice

### Note au lecteur

---

Tous les témoignages sont issus de la permanence informative et juridique de l'OIP, à l'exception de ceux dont la source est précisée.

## Introduction

---

*«J'ai les cervicales qui se bloquent à cause du froid en cellule. Je suis obligée de mettre deux pyjamas d'hiver, un peignoir et un bonnet pour me réchauffer. Les murs sont mouillés d'humidité.»*

Le 30 janvier 2020, la France était condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme pour l'indignité de ses prisons, et sommée de prendre des mesures pour y mettre un terme. Le 30 mai de la même année, cette condamnation devenait définitive.

Deux ans après, qu'en est-il ?

Ce rapport dresse un bilan sévère de l'état des conditions de détention et de l'action des pouvoirs publics, en total décalage avec l'urgence. La surpopulation carcérale bat chaque mois de nouveaux records dans les maisons d'arrêt, avec des conséquences dramatiques : promiscuité, manque d'intimité, non-séparation des différentes catégories de détenus, augmentation des tensions et violences... Les conditions de vie particulièrement dégradées et dégradantes qu'elles imposent sont encore exacerbées par la vétusté et l'insalubrité d'une proportion importante des établissements pénitentiaires.

Au-delà des questions matérielles, ce rapport revient aussi sur la détérioration importante des conditions de prise en charge des personnes détenues, les carences en matière d'offre d'activité et de travail, de préparation à la sortie, de prise en charge sanitaire, et leurs conséquences sur l'insertion ou la réinsertion. Une situation aggravée par deux ans de crise sanitaire dont les effets sont, plus encore qu'à l'extérieur, venus bouleverser le quotidien des personnes détenues et de leurs proches.

Si des réformes ont été engagées en matière pénale et pénitentiaire avant et après la condamnation européenne, elles passent largement à côté des facteurs à l'origine de l'inflation carcérale – et nombre d'entre elles promettent même d'y contribuer. Ce rapport en pointe les limites, ainsi que celles de la politique qui consiste à accroître de manière continue le nombre de places de prisons, à la fois coûteuse et contreproductive. Il déplore également l'impuissance des tribunaux à obtenir de l'administration qu'elle exécute en temps et en heure les injonctions qui lui sont faites, alors que se multiplient les décisions de justice constatant l'indignité des conditions de détention et exigeant que soient prises en urgence des mesures pour y mettre un terme.

Ce constat n'est malheureusement pas nouveau. Il est aussi largement partagé. Tour à tour ces deux dernières années, les organes de contrôle du respect des droits, Comité européen pour la prévention de la torture (CPT), Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) sont venus tirer la sonnette d'alarme sur l'état des prisons françaises et leur suroccupation.

Se faisant l'écho de leurs recommandations et des obligations de la France vis-à-vis des exigences posées par la condamnation européenne, ce rapport appelle à la mise en place d'un plan national d'action contre la surpopulation carcérale dont il présente ce que devraient être les grandes orientations : dépénalisation de certains délits, réduction du recours à la détention provisoire, révision de conditions de jugement et de l'échelle des peines, renforcement des alternatives à l'emprisonnement. Un projet qui nécessite une volonté politique forte, mais aussi une révision des priorités budgétaires en faveur de l'amélioration de la prise en charge des détenus et du développement du milieu ouvert plutôt que de l'extension du parc pénitentiaire.

## La France condamnée pour ses prisons indignes

---

### 1. L'indignité des prisons françaises : un constat ancien et répété

---

L'indignité des prisons françaises n'est pas un phénomène nouveau. Il y a cinquante ans déjà, la première enquête publiée par le Groupe informations prisons (GIP), créé à l'initiative – entre autres – du philosophe Michel Foucault, dressait un tableau « intolérable » (nom donné à cette publication) des conditions de vie dans une vingtaine d'établissements pénitentiaires : les personnes détenues y racontaient la promiscuité, l'insalubrité, le manque de soins médicaux, l'absence de vie privée, les sévices, la censure, l'arbitraire.

Au début de l'année 2000, la publication du livre de Véronique Vasseur *Médecin chef à la prison de la Santé* déclenchait une tornade médiatique et entraînait la mise en place de deux enquêtes parlementaires sur les prisons. À nouveaux, les conclusions étaient accablantes : maisons d'arrêt surpeuplées, présence en masse de personnes en attente de jugement, population pénale qui relève de la « cour des miracles », droits de l'homme bafoués, prisons hors la loi, règne de l'arbitraire, contrôles inexistantes... Dans leur rapport, les sénateurs qualifiaient alors les prisons d'« humiliation pour la République ».

Si le monde carcéral a connu depuis d'importantes transformations, les rapports successifs de visite du Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) et ceux du Contrôleur général des lieux de privation (CGLPL), mécanisme national créé en 2008 dans l'objectif de prévenir la torture et les mauvais traitements dans les lieux d'enfermement, continuent d'égrainer les multiples atteintes aux droits qui prévalent dans les prisons françaises. Et de poser un constat implacable en ce qui concerne le respect de la dignité : dans les maisons d'arrêt surpeuplées, des personnes détenues sont parfois contraintes de vivre à deux, trois ou quatre dans une cellule de neuf mètres carrés, vingt-deux heures sur vingt-quatre ; de partager des toilettes non cloisonnées ; de dormir sur un matelas posé au sol ; de vivre parmi les cafards et les puces de lit ; de subir le froid l'hiver et les chaleurs extrêmes l'été entre quatre murs mal isolés.

## 2. L'arrêt J.M.B et autres c. France de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH): une condamnation historique

### MULTIPLICATION DES RECOURS DEVANT LA CEDH

En réaction à l'inaction des pouvoirs publics face à l'inhumanité des conditions de détention et à l'ineffectivité des recours internes pour y mettre un terme, l'OIP décidait d'engager une campagne contentieuse devant la Cour européenne des droits de l'homme. En février 2015, l'association accompagnait ainsi le dépôt des premières requêtes individuelles émanant de détenus du centre pénitentiaire de Ducos. Ont suivi Nîmes (mars 2015), Nuutania (juin 2016), Nice (2017) et enfin Fresnes (novembre 2017). Au total, une quarantaine de requêtes ont été déposées visant sept établissements. Elles dénonçaient notamment la promiscuité, le manque d'intimité, la cohabitation avec les nuisibles (cafards, rats, souris, scolopendres, etc.), l'insalubrité, le manque d'hygiène ou encore les températures extrêmes. Des constats appuyés par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, la Commission nationale consultative des droits de l'homme, le Défenseur des droits, le Conseil national des barreaux et divers associations et barreaux d'avocats qui se sont joints à plusieurs des procédures engagées. L'objectif de cette campagne était double : faire condamner la France pour ses conditions inhumaines de détention mais, surtout, obtenir une décision qui obligerait le gouvernement à réorienter sa politique pénale vers un moindre recours à l'emprisonnement.

### UN ARRÊT « QUASI-PILOTE » QUI ENJOINT À LA FRANCE DE RÉFORMER SON SYSTÈME CARCÉRAL

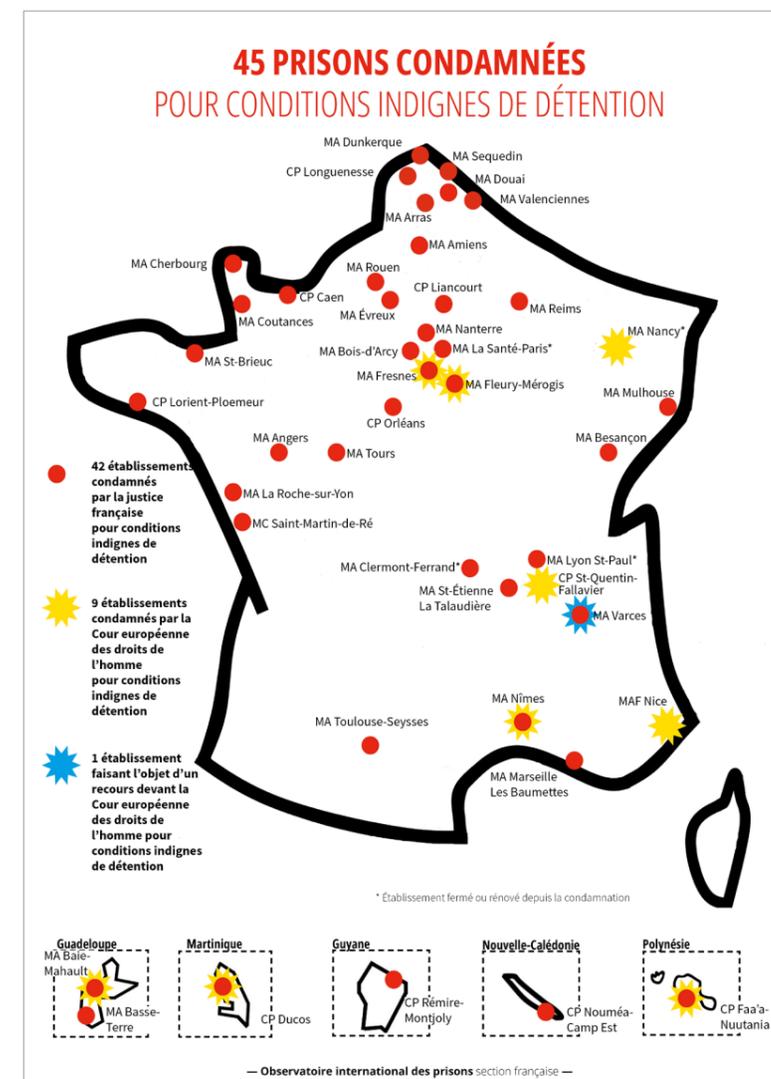
Avec l'arrêt JMB et autres c. France du 30 janvier 2020, la CEDH rendait une décision regroupant 32 de ces affaires dans six des établissements pénitentiaires concernés et condamnait la France pour l'indignité des conditions de détention imposées à 27 des requérants, en violation de l'article 3 de la Convention européenne qui prohibe les traitements inhumains et dégradants. Surtout, la Cour constatait que « les taux d'occupation des prisons concernées révélaient l'existence d'un problème structurel » et recommandait à la France « l'adoption de mesures générales » visant à « garantir aux détenus des conditions de détention conformes à l'article 3 », en assurant notamment la « résorption définitive de la surpopulation carcérale ». Elle inscrivait alors la France dans la liste des pays visés par un arrêt « pilote » ou « quasi-pilote » leur intimant de réformer leur système carcéral.

Dans les 32 affaires, la Cour condamnait par ailleurs la France pour la violation de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme qui sanctionne l'absence de voies de recours internes effectives permettant de remédier à des conditions de détention contraires à la dignité humaine. En particulier, elle soulignait l'inefficacité des procédures de référé susceptibles d'être engagées devant le juge administratif, et notamment du référé-liberté. D'une part, elle pointait la portée limitée du pouvoir d'injonction conféré au juge des référés par la jurisprudence, ce dernier estimant qu'il n'était pas dans son office de prononcer des mesures structurelles telles que la rénovation de bâtiments ou le renforcement des moyens des services d'insertion et de probation : seules des mesures ponctuelles et limitées, n'ayant généralement que peu d'effets sur les conditions de détention pouvaient être obtenues. D'autre part, la Cour relevait que le juge des référés faisait dépendre son intervention « des moyens dont dispose l'administration ». Ainsi, cette dernière pouvait invoquer « l'ampleur des travaux à réaliser ou leur coût pour faire obstacle au pouvoir d'injonction du juge des référés ». Enfin, la Cour soulignait que l'exécution des injonctions prononcées connaissait « des délais qui ne sont pas conformes avec l'exigence d'un redressement diligent » et que ces prescriptions « ne produis[ai]ent pas toujours les résultats escomptés ».

## 3. 45 établissements pénitentiaires condamnés

Si l'arrêt JMB c. France est exceptionnel en ce qu'il identifie la surpopulation carcérale comme l'un des facteurs contribuant de manière structurelle à l'indignité des conditions de détention et intime à la France de prendre des mesures d'ordre général, il s'inscrit dans la prolongation de multiples condamnations de la France sur la base de la violation de l'article 3 de la convention européenne des droits de l'homme pour avoir imposé des traitements inhumains ou dégradants à des personnes détenues. En outre, des juridictions nationales ont également condamné l'État sur ce fondement avant puis après la condamnation européenne (lire page 29). Au total, ce sont 45 établissements pénitentiaires français qui ont été considérés comme exposant les personnes détenues à des traitements inhumains ou dégradants par la justice française et/ou par la Cour européenne des droits de l'homme. Dans le détail :

- 42 établissements ont à ce jour été condamnés par la justice française – 32 maisons d'arrêt, une maison centrale et 9 centres pénitentiaires.
- 9 établissements ont été condamnés par la Cour européenne des droits de l'homme – 6 maisons d'arrêt et 3 centres pénitentiaires.
- 1 établissement fait actuellement l'objet de recours devant la Cour européenne des droits de l'homme : la maison d'arrêt de Grenoble-Varces.



## Deux ans après, état des lieux

71 038 personnes étaient détenues dans les prisons françaises au 1<sup>er</sup> mai 2022. Un chiffre plus élevé encore que celui qui avait valu à la France d'être condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme en janvier 2020. Après une baisse circonstancielle de la population carcérale dans les premiers mois de la crise sanitaire, le pays a renoué avec le surpeuplement endémique de ses prisons. Alliée à la vétusté et à l'insalubrité de nombre d'établissements, cette situation maintient les personnes détenues dans des conditions indignes – en particulier dans les maisons d'arrêt les plus touchées par des taux d'occupation élevés, une carence d'activité et une prise en charge souvent défaillante. Elle est aggravée par la crise sanitaire, dont les conséquences se font encore plus durement sentir à l'intérieur des murs des prisons qu'à l'extérieur.

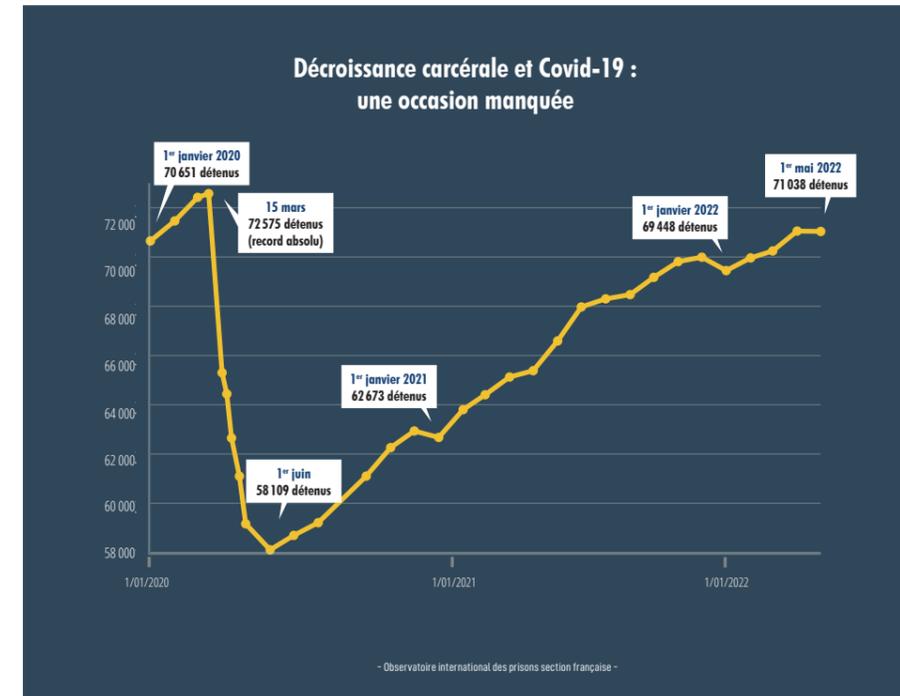
### 1. La surpopulation dans les maisons d'arrêt

#### L'ESPOIR DÉÇU APRÈS UNE BAISSÉ INÉDITE DU NOMBRE DE DÉTENUS PENDANT LA CRISE SANITAIRE

Au printemps 2020, dans les premiers temps de la crise sanitaire, la conjugaison des mesures de libération prises en urgence et d'une baisse des entrées en détention avait marqué une rupture avec l'inflation carcérale et la surpopulation systématique qui en résultait : en deux mois, le nombre de personnes détenues avait diminué de plus de 13 500. Il y avait alors, pour la première fois depuis des décennies, moins de personnes détenues que de places de prison.

Saisissant cette occasion exceptionnelle, près de mille personnes interpellaient alors le président de la République et lui faisaient part, dans une lettre ouverte, de leur « fol espoir » que cette décroissance de la population carcérale s'inscrive sur du long terme : « Nous demandons que, dans le domaine des prisons comme dans tant d'autres, les enseignements soient tirés. Qu'à la gestion de l'urgence succède une véritable politique de déflation carcérale à même de garantir l'encellulement individuel et des conditions de détention dignes et de favoriser la prise en charge en milieu libre de ceux qui peuvent ou doivent l'être », écrivaient les signataires. Toutes les conditions semblaient alors réunies : une unanimité des professionnels pour réduire la pression sur les prisons, l'injonction des instances internationales à prendre des mesures structurelles, un taux de détention tombé à un niveau que la France n'avait pas connu depuis vingt ans, et un ministre qui se disait résolument engagé pour redonner sa dignité à la prison – Éric Dupond-Moretti figurant parmi les premiers signataires de la lettre ouverte publiée quelques semaines seulement avant sa prise de fonction.

Faute d'une politique volontariste cependant, le nombre de personnes détenues n'a cessé de croître à partir de juin 2020, dès la fin du premier confinement.



### LES CHIFFRES DE LA SURPOPULATION

Après être passées, en mai 2020, en dessous de 60 000, les prisons françaises comptent de nouveau plus de 70 000 personnes : 71 038 au 1<sup>er</sup> mai, selon les derniers chiffres publiés par l'administration pénitentiaire. En maisons d'arrêt, le taux d'occupation moyen atteint un niveau rarement égalé : 138,9 %. Résultat : 1 850 personnes sont contraintes de dormir chaque soir sur un matelas posé à même le sol.

Dernière cette moyenne se cachent de fortes disparités. Ainsi, quatre maisons d'arrêt ou quartiers maison d'arrêt affichent un taux d'occupation supérieur à 200 %. C'est le cas de Bordeaux-Gradignan (225,4 %), Perpignan (214,3 %), Foix (213,8 %) et Nîmes (208 %). Et 42 autres prisons ont un taux d'occupation compris entre 150 et 200 %. Au total, ce sont près de 18 000 personnes qui sont enfermées dans des établissements occupés à plus de 150 %. Et 40 598 qui doivent vivre dans des prisons occupées à plus de 120 %. Soit plus d'un détenu sur deux (57 %). Et cette situation n'affecte pas seulement les hommes : à la même date, treize quartiers femmes présentaient un taux d'occupation supérieurs à 120 %.

Si ces chiffres traduisent déjà une surpopulation carcérale alarmante, ils sont cependant trompeurs et la réalité est plus affolante encore. En effet, les taux d'occupation des quartiers réservés aux hommes majeurs ne sont pas communiqués par la direction de l'administration pénitentiaire. Les moyennes publiées incluent les places des quartiers femmes, mineurs et, dans certains cas, de semi-liberté. Or, ceux-ci sont rarement pleins, contribuant mathématiquement à faire baisser le taux global. Le calcul des taux d'occupation des quartiers hommes au 1<sup>er</sup> mai 2022 donne le vertige : à Perpignan, on passe alors d'un taux moyen de 214 % à un taux chez les hommes de 271 % ; à Bordeaux, on atteint 238 % ; Nîmes affiche 230 % ; etc.

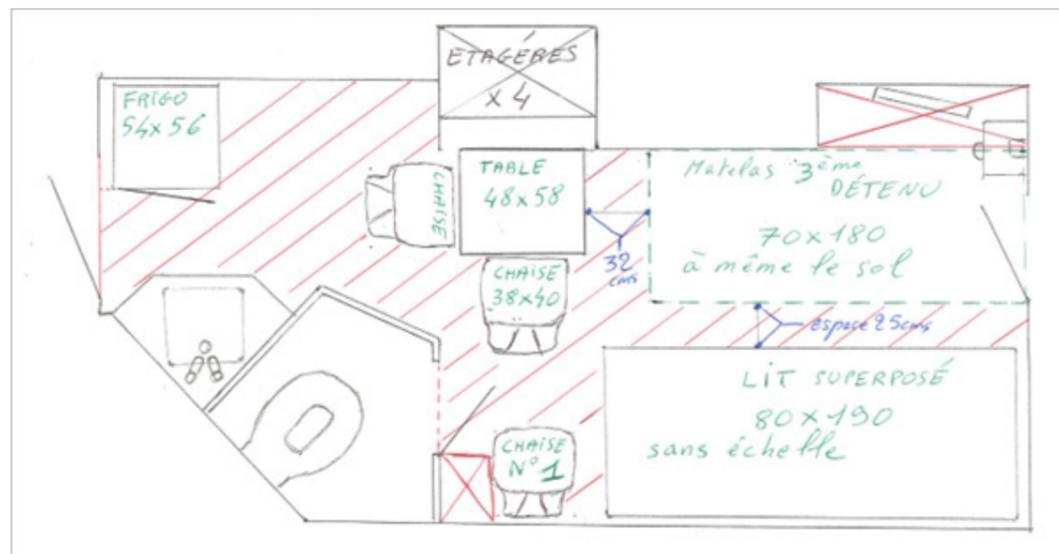
## PROMISCUITÉ, MANQUE D'INTIMITÉ

Conséquence de cette surpopulation, dans de nombreuses maisons d'arrêt, les personnes détenues sont contraintes de dormir à deux, trois, parfois quatre dans une même cellule. À la maison d'arrêt d'Auxerre, « toutes les cellules sont doublées, quadruplées pour quatre d'entre elles », constatait la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté (CGLPL), lors de sa visite en janvier 2021<sup>1</sup>.

Faute de lits en quantité suffisante, des matelas sont posés par terre : « Nous sommes trois en cellule et je dors à même le sol dans un espace de 6m<sup>2</sup> [...]. Nous sommes enfermés 22 heures sur 24 », écrivait à l'OIP une personne détenue à la maison d'arrêt de Béziers en septembre 2021. Dans le même établissement, une autre confirmait : « Actuellement toutes les cellules ont été triplées alors qu'elles ne sont prévues que pour deux personnes. Le troisième détenu dort par terre, sur un matelas. » À Béziers toujours, une autre écrivait, à la même période : « J'ai une attestation pour être seul en cellule par le docteur de la maison d'arrêt, mais rien n'est fait. Je dors au sol. »

Certains établissements plus anciens comptent encore des cellules collectives. Dans le rapport de sa visite en février 2021 à la maison d'arrêt de Cherbourg, le CGLPL décrit ainsi des cellules dont les dimensions varient de 19 à 25 m<sup>2</sup> et pouvant accueillir jusqu'à neuf détenus : « Les cellules comportent des lits superposés sur trois niveaux avec risque de chute ; il n'y a pas de place suffisante pour circuler entre tables et chaises et la luminosité est faible en raison de l'installation de caillebotis. [...] Chaque cellule collective dispose d'une douche et d'un WC qui, soit restent à ciel ouvert, soit sont partiellement cachés au regard des occupants des lits supérieurs par d'anciennes armoires placées en équilibre au travers des murs de protection. »<sup>2</sup>

Dans de nombreux établissements, les toilettes installées en cellule ne sont en effet pas cloisonnées. « Les toilettes sont séparées par un muret ouvert, toutes les personnes ouvrant la porte vous voient, il n'y a aucune intimité. Sans compter les odeurs désagréables. À à peine 1,5mètre du lieu où on prend les repas, ça coupe l'appétit. On brûle des peaux d'orange quand on en dispose, sinon on ouvre grand les fenêtres ou encore on cantine du déodorant



Dessin d'une cellule du centre pénitentiaire de Perpignan par un détenu, décembre 2021.

ou de la Javel », écrivait à l'OIP une personne détenue à la maison d'arrêt de Bourg-en-Bresse en octobre 2021. Une autre, incarcérée à Lorient, écrivait en septembre 2021 : « J'ai été déplacé au quartier dit "protégé", dans une cellule avec un autre détenu. La cellule était très petite pour deux, entraînant une promiscuité très importante, et profondément indigne. Les toilettes de la cellule étaient fermées par de simples cloisons de bois d'environ un centimètre d'épaisseur seulement, laissant passer les mauvaises odeurs et les bruits gênants. C'est au bout d'un mois que j'ai eu un problème de santé. Cela faisait plusieurs jours que je n'arrivais plus à évacuer et que j'avais de plus en plus mal au ventre. J'ai commencé à avoir des spasmes, à trembler, à saigner, j'avais très peur. J'ai finalement pu voir une infirmière qui m'a renvoyé en cellule avec de la paraffine à avaler. La suite a été traumatisante : j'ai passé presque tout l'après-midi sur les toilettes, les douleurs étaient terribles et la situation humiliante et dégradante du fait de mon codétenu. » Certaines personnes expliquent monter le son de la télévision pour couvrir le bruit des toilettes. À la maison d'arrêt des Baumettes, à Marseille, la surpopulation a empêché un détenu handicapé de bénéficier d'une cellule individuelle. Malgré deux certificats médicaux décrivant des « séquelles handicapantes sévères » et des « troubles sphinctériens, anaux et urinaires invalidants » et préconisant un encellulement individuel, ce dernier a été maintenu dans une cellule à deux jusqu'à sa libération.

Le surencombrement concerne également les espaces collectifs, qui ne sont pas conçus pour accueillir une population aussi nombreuse. Ainsi, au centre pénitentiaire de Majicavo, à Mayotte, les personnels décrivent des cours de promenade de 20 à 30m<sup>2</sup> dans lesquels se retrouvent entre 50 et 70 détenus : en septembre 2021, la maison d'arrêt accueillait 450 détenus pour 238 places<sup>1</sup>. À la Maison d'arrêt de Cherbourg, le CGLPL déplorait, à l'issue de sa visite en février 2021, « des espaces communs insuffisants et une salle unique qui sert à la fois de gymnase, de lieu de culte, de salle de classe. Les cours de promenade sont exiguës et ne comportent aucun équipement collectif »<sup>2</sup>.

## NON-SÉPARATION DES DIFFÉRENTES CATÉGORIES DE DÉTENUS

Au sein de chaque établissement pénitentiaire, il appartient en principe à la direction de séparer les prévenus des condamnés ainsi que les détenus « n'ayant pas subi antérieurement de peine privative de liberté » de ceux « ayant déjà subi des incarcérations multiples »<sup>3</sup>. Le chef d'établissement doit également éviter de placer dans une même cellule des détenus devenus majeurs en détention et âgés de moins de 21 ans avec des autres majeurs. En pratique cependant, la surpopulation empêche bien souvent cette séparation. Ainsi, le CGLPL notait, à l'issue de sa visite de la maison d'arrêt de Rochefort, que « le taux d'occupation de l'établissement de 185 % a pour conséquence un mélange des prévenus et des condamnés en cellule »<sup>4</sup>.

Recommandé par les textes – même s'il n'a pas de valeur réglementaire –, le principe de séparation des fumeurs et des non-fumeurs ne résiste pas non plus à la surpopulation. En août 2020, une personne détenue écrivait à l'OIP : « À mon arrivée en prison, j'ai été placé en cellule avec un fumeur. J'ai précisé au chef major que je souhaitais être en cellule non-fumeur car je suis asthmatique et je détenais avec moi un certificat médical. Ce dernier m'a mis en cellule seul. Puis deux ou trois jours après, il m'a ramené un co-détenu fumeur. J'ai précisé au surveillant (...) que j'étais asthmatique et que j'avais un document qui le confirme. Ce dernier m'a dit qu'il n'en avait "rien à foutre et que je pouvais crever", que si je n'étais pas content, je n'avais qu'à déposer plainte. »

## AUGMENTATION DES TENSIONS ET VIOLENCES

Si les tensions et violences sont souvent considérées comme inhérentes à la prison, elles sont encore aggravées sous l'effet de la surpopulation carcérale. « Très souvent enfermés en maison d'arrêt en cellule à plusieurs 22 heures sur 24 et pour de longs mois sans rien faire, les détenus ne peuvent qu'exploser » : posé dès 2007 par un groupe de travail sur les violences carcérales mis en place par la Direction de l'administration pénitentiaire, ce constat s'est corroboré au fil des années et de l'augmentation des taux d'occupation des maisons d'arrêt. « Dans certaines cellules, ils sont six, tous les jours ça rentre, on les entasse, écrivait la mère d'une personne détenue à Albi en février 2022. À deux ce n'est déjà pas évident alors à quatre ou six,

1. « Le centre pénitentiaire de Majicavo au bord du gouffre », *Mayotte Hebdo*, 28 avril 2021.

2. CGLPL, *Op.cit.*

3. Article D. 93 du code de procédure pénale.

4. Rapport de la troisième visite de la maison d'arrêt de Rochefort (Seine-Maritime), visite du 1<sup>er</sup> au 9 février 2021.

avec tout ce qui se passe, le risque de violence, ça peut vite devenir dangereux autant pour les détenus que pour les surveillants.»

Fin 2021 et début 2022, les mouvements de protestation des surveillants se sont multipliés, certains allant jusqu'à bloquer l'accès aux établissements pénitentiaires, pour dénoncer la multiplication des incidents en détention. « Surpopulation = promiscuité = conflits = insécurité », affichait une banderole déroulée devant la maison d'arrêt de La Roche-sur-Yon par des agents pénitentiaires de l'établissement le 2 décembre 2021<sup>1</sup>. « Nous battons tous les records de surpopulation, et la maison d'arrêt pourrait devenir une cocotte-minute dans les prochains jours ou semaines », dénonçait quelques jours plus tard un représentant syndical à propos de la maison d'arrêt de Nantes, décrite comme « au bord de la rupture »<sup>2</sup>. De son côté, une représentante du syndicat Force ouvrière expliquait, à l'occasion d'un blocage organisé le 7 février 2022 : « Il faut savoir que nous sommes à 150 % de surpopulation à Villeneuve-lès-Maguelone. Ce qui engendre beaucoup de matelas au sol, beaucoup de problèmes d'agressions, de montée en quartier d'isolement. »<sup>3</sup>

Ce contexte de pression accroît les risques de comportements violents entre détenus et à l'encontre de personnels, mais aussi de la part d'agents pénitentiaires. Ainsi, le CGLPL décrivait, à propos de la maison d'arrêt de Toulouse-Seysse, visitée en juin 2021, « un climat de violence généralisé », exacerbé par la surpopulation et l'inactivité forcée des détenus. Il précisait alors : « L'exercice du métier de surveillant dans ces conditions est d'une évidente difficulté. Les contrôleurs ont également recueilli des témoignages nombreux et concordants de personnes détenues dénonçant des recours excessifs à la force et des violences (verbales et physiques) de la part de surveillants » (lire zoom page 20).

## 2. Des conditions matérielles particulièrement dégradées

### DES INFRASTRUCTURES VÉTUSTES

La promiscuité est souvent d'autant plus insoutenable qu'elles se double de conditions matérielles particulièrement dégradées. En 2017, la Commission des lois du Sénat relevait que plus d'un tiers des cellules étaient considérées comme vétustes<sup>4</sup>. Une situation qui perdure du fait d'un « sous-investissement immobilier chronique » en matière de maintien en condition opérationnelle et de rénovation, comme le relevait le ministre de la Justice, Jean-Jacques Urvoas, en 2016, et comme le pointait encore le rapporteur pour avis du budget pénitentiaire à l'Assemblée nationale, Bruno Questel, à propos du budget 2022 : « La vétusté est telle que [les établissements] ne peuvent être rénovés grâce aux seuls crédits d'entretien et de maintenance. »

L'ancienneté de certains bâtiments, construits au XIX<sup>e</sup> siècle, n'est pas seule en cause. Des défauts de conception, une suroccupation chronique et le manque d'entretien ont accéléré la détérioration de certaines infrastructures, y compris parmi les constructions les plus récentes. « Entièrement rénovée il y a deux ans, la prison parisienne de la Santé ressemble déjà à une vieille taule délabrée », écrivait ainsi *Le Canard enchaîné* à l'été 2021<sup>5</sup>.

Nombre de personnes détenues décrivent ainsi des cellules aux murs décrépis et fissurés, des fenêtres mal isolées, des espaces insuffisamment ventilés. « Je me réveille avec des fourmis sur le corps. Il y a un trou dans le mur d'où les fourmis entrent, le mur est rongé et s'effrite tous les jours par petits bouts », écrivait en avril 2021 une personne détenue à Saint-Étienne. « Lorsqu'il fait froid, on calfeutre avec du plastique ou du tissu les interstices autour de la fenêtre du mieux que l'on peut », expliquait une autre, incarcérée à Perpignan, en décembre 2021.

Les problèmes d'isolation thermique sont souvent aggravés par des systèmes de chauffage anciens, sous dimensionnés ou encore délabrés : « Je vous écris depuis une maison d'arrêt de l'Est de la France. J'ai les cervicales qui se bloquent à cause du froid en cellule. Je suis obligée de mettre deux pyjamas d'hiver, un peignoir et un bonnet pour me réchauffer. Les murs sont mouillés d'humidité, il n'y a que deux tuyaux qui servent de chauffage. Mon dos me fait très mal. Je pense que j'ai un début de rhumatisme alors que je n'ai même pas 30 ans. Je ne

comprends pas comment on peut nous faire vivre un tel enfer, surtout en hiver », témoignait une personne détenue en décembre 2021. Des écrits qui font écho à d'autres, reçus de l'ensemble du territoire : « Le froid dans la cellule est insoutenable, je dors avec ma veste et deux pantalons », écrivait ainsi un détenu de Grasse. « Je suis actuellement dans une cellule sans chauffage depuis deux mois maintenant, malgré mes nombreuses demandes. Et ce n'est pas seulement moi qui réclame le chauffage. C'est tout le bâtiment MA2 qui n'a pas de chauffage et la nuit, il fait très froid », alertait un autre, incarcéré à la prison de Rennes-Vezin. Dans certains établissements, des pannes entraînent des coupures d'eau régulières – c'est le cas notamment à la prison de Beauvais<sup>1</sup> –, tandis que dans d'autres, les détenus sont privés d'eau chaude en cellule – comme le dénonçait la députée de Paris Lamia El Aaraje à l'issue de sa visite à la maison d'arrêt de Limoges en novembre 2021<sup>2</sup>.

### INSALUBRITÉ, HYGIÈNE DÉFAILLANTE ET PRÉSENCE DE NUISIBLES

« La pièce des douches est insalubre, le plafond tombe en miettes, l'eau est tiédasse l'hiver et brûlante l'été », signalait un détenu de Salon-de-Provence en novembre 2021. Il est en effet fréquent que la vétusté des infrastructures se double de problèmes d'insalubrité. À la prison de Château-Thierry, une personne décrit ainsi les douches collectives : « Sales, plafond humide, cacas. » Un manque d'hygiène qui ne touche pas seulement les sanitaires : les témoignages de matelas qui sentent l'urine, déchirés, sans protection, ainsi que de linge de lit sales et trop rarement lavés abondent, à l'instar de celui de ce détenu placé au quartier disciplinaire de la prison de Saint-Étienne, qui rapportait en mai 2021 : « La cellule et le matelas étaient pleins d'urine, on ne m'a pas donné le nécessaire pour laver. »

Dans nombre d'établissements, les personnes détenues se plaignent également de la présence de nuisibles. « Dans certaines cellules, il peut y avoir une centaine de cafards », expliquait une personne détenue à Nanterre en septembre 2021<sup>3</sup>. À la prison de Fresnes, de nombreux courriers adressés à l'OIP dénoncent la présence de souris, cafards, punaises et puces, ainsi que la présence de rats dans les cours de promenade. À bout, un détenu écrivait en septembre 2021 : « J'ai fait plusieurs tentatives de suicide. Je n'en peux plus des rats, je n'arrive pas à dormir. Les cafards, les insultes entre détenus, j'ai peur. » « En promenade ou la nuit, on voit des rats sortir des égouts, c'est juste immonde », dépeignait quant à lui un détenu nantais dans un courrier de novembre 2021. En février 2022, une mère dont le fils est incarcéré à Albi écrivait : « Mon fils a dû mettre son matelas sur deux tables pour ne pas dormir avec les rats et les cafards. »

Cette situation, au-delà d'exposer les personnes détenues à des conditions de vie indignes, concourt parfois à l'aggravation de leurs problèmes de santé. En février 2021, un détenu qui dormait sur un matelas au sol à la maison d'arrêt de Seysse a attrapé la leptospirose, une maladie bactérienne transmise par l'urine de rat, et a été hospitalisé dans un état grave en service de soins spécialisés. Dans cet établissement, les rats prolifèrent (lire page 20).

« Étant asthmatique, ma santé est négligée puisque les conditions dans lesquelles je suis détenu sont insalubres, écrivait en juillet 2021 une personne incarcérée à Mont-de-Marsan. À l'extérieur, devant ma fenêtre, un tas de détritus, de nourritures et autres déchets sont laissés en état de décomposition, par plusieurs mètres cubes. L'odeur sous cette chaleur est absolument irrespirable. Même fenêtre fermée, il nous est impossible de respirer. »

## 3. Un quotidien complexifié et une prise en charge encore affaiblie par la surpopulation

### INACTIVITÉ FORCÉE

Selon le Conseil de l'Europe, les personnes détenues devraient pouvoir accéder à des activités hors de cellule au moins huit heures par jour. Cependant, couplée à la surpopulation carcérale, l'indigence des moyens consacrés à la prise en charge des personnes détenues fait de la peine de prison un temps souvent vide. En moyenne, les personnes détenues bénéficient

1. « La Roche-sur-Yon. Surpopulation carcérale : le cri d'alerte des surveillants de la maison d'arrêt », *Ouest France*, 2 décembre 2021.

2. « Nantes. La maison d'arrêt est "une cocotte-minute", selon le syndicat FO », *Ouest France*, 19 décembre 2021.

3. « Surpopulation carcérale : malaise à la maison d'arrêt de Villeneuve-lès-Maguelone, France 3 Occitanie, 7 février 2022.

4. Avis n°114 (2017-2018) sur le budget de l'administration pénitentiaire.

5. « Des fuites qui ne font pas rêver le taulard », *Le Canard enchaîné*, 14 juillet 2021.

1. « Cluster et coupures d'eau à la prison de Beauvais », *Oise Hebdo*, 5 janvier 2022.

2. « La députée PS de Paris, Lamia El Aaraje, saisit le garde des Sceaux après avoir visité la prison de Limoges », *Le populaire du Centre*, 27 novembre 2021.

3. « Cafards, rats et surpopulation, bienvenue à la prison de Nanterre », *Streepress*, 27 septembre 2021.

de 3h40 d'activités par jour en semaine, moins d'une demi-heure le week-end, toutes activités confondues (c'est-à-dire aussi bien la possibilité d'accéder à du matériel de musculation dans une salle de la taille d'une cellule, que l'exercice d'une activité professionnelle, le suivi d'une formation ou la participation à des ateliers socio-culturels)<sup>1</sup>. Mais dans les maisons d'arrêt surpeuplées, la plupart des détenus passent en réalité vingt-deux voire vingt-trois heures sur vingt-quatre à attendre l'heure de la promenade, enfermés en cellule.

« Il n'y a aucune activité. Le seul moment où nous pouvons sortir c'est pendant les promenades. Il y a juste une séance de sport le mardi de 8h30 à 10h mais ils viennent nous chercher vers 8h45/8h50 et nous sortent de la salle de sport avant 10h toujours sans motif. Et lorsque qu'on leur dit qu'on va vous contacter, leur réponse c'est : "on s'en fout vous pouvez toujours les contacter, ça ne changera rien pour nous". Voilà ce qu'on subit quotidiennement », écrivait une personne détenue à la prison de Metz à l'OIP en septembre 2021. À la même période, une autre personne, incarcérée à Beauvais, témoignait : « On n'a pas d'activités, pas de ballon de foot ni de barre de traction en promenade. Ce n'est pas normal ! On n'a aucune activité, que ce soit foot ou musculation. Quand ils nous laissent aller dans le terrain de foot, ils ne donnent pas de ballon, on a juste le droit de courir autour du terrain. J'ai dû écrire durant six, sept mois pour réussir à m'inscrire aux activités... ». De nombreuses femmes se plaignent également du désœuvrement : « Il n'y a aucune activité mentale ou physique motivante, si ce n'est une heure par semaine en salle de gym », écrivait ainsi une détenue de la maison d'arrêt des femmes de Bonneville en octobre 2021.

Chez les mineurs, si l'obligation de scolarisation semble être respectée, dans au moins trois des six établissements pénitentiaires pour mineurs français, aucune promenade n'est organisée dès lors qu'une activité est proposée aux jeunes détenus. Un fonctionnement illégal, qui prive de nombreux mineurs d'un accès quotidien à l'air libre<sup>2</sup>.

#### PRISE EN CHARGE ALTÉRÉE

Le suivi et la prise en charge des personnes détenues pâtissent également de la surpopulation carcérale. Souvent surchargés, les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) ne sont pas en mesure de suivre l'ensemble des personnes détenues dans leurs projets. Un conseiller peut ainsi être amené à suivre jusqu'à 120 personnes si bien qu'en pratique, des personnes peuvent être libérées sans avoir pu rencontrer de conseiller, en particulier celles condamnées à des courtes peines d'incarcération. En janvier 2022, un homme incarcéré à Maubeuge contactait l'OIP afin de demander des conseils pour préparer sa sortie, prévue le mois suivant : il n'avait pas pu rencontrer de CPIP, l'établissement n'en comptant selon lui que deux pour 400 personnes détenues. En février 2022, une femme qui avait été incarcérée au centre pénitentiaire de Riom écrivait à l'OIP : « Je suis sortie après quatre mois de détention. Pas de CPIP, pas de sécu, pas de sous. Je suis de retour dans ma région, sans rien à part l'obligation de signer deux fois par semaine au commissariat. J'avais un CDI et une famille stable, je n'ai plus rien, plus de travail, ma famille me tourne le dos. Alors je fais quoi ? Je suis effacée et j'ai juste envie de mourir. C'est tout. »

Il en va de même en ce qui concerne la prise en charge sanitaire, les effectifs de soignants n'ayant pas suivi l'évolution du nombre de détenus. En outre, faute d'attractivité, de nombreux postes restent vacants, avec des conséquences parfois dramatiques. En octobre 2021 par exemple, l'OIP alertait sur l'absence de dentiste à la prison de Châteaudun depuis près de deux ans. Les extractions médicales étant réservées aux détenus dont la situation était la plus grave, les autres devaient se contenter de traitements « palliatifs » à coup d'anti-douleur et d'antibiotiques. Il en va de même pour la prise en charge de la maladie mentale, alors qu'une personne détenue sur quatre souffrirait de troubles psychotiques. « À la maison d'arrêt, il n'y a pas de psychiatre depuis mars », écrivait en novembre 2021 une personne détenue à Tulle.

#### 4. Une situation aggravée par la crise sanitaire

Dans des prisons surpeuplées où les risques de transmission du virus sont accrus, la pandémie est venue encore aggraver l'ensemble de ces problématiques, à commencer par la prise en charge sanitaire. « J'ai un ami de 72 ans qui a été incarcéré en novembre 2021, alerte une personne. Il fait des demandes pour ses soins médicaux (diabète et d'autres problèmes assez graves) et n'obtient aucune réponse "à cause du Covid". En attendant, mon ami ne reçoit aucun soin. Que faire s'il vous plaît ? Il n'y a pas que le Covid comme maladie, et le reste, cela compte aussi, non ? » De fait, la pandémie affecte le fonctionnement des unités sanitaires, pour certaines déjà en sous-effectifs, en amplifiant leur activité par la réalisation de test de dépistage (cas contact, pré-examen, pré-hospitalisation, retour de permission) et par la vaccination Covid. En cas de cluster, le suivi médical est encore plus restreint : « Trois fois par semaine habituellement on peut aller chercher des médicaments. Mais là, ce n'était plus possible. Les infirmières venaient donc les livrer en cellule. Sauf si c'était un cas grave, on n'allait pas au médical. Tous les rendez-vous psy ont été annulés sans exception. Pendant les quatre semaines du cluster », écrivait une personne incarcérée au centre de détention de Muret touché par un cluster en février 2022.

Dans nombre d'établissements, l'accès aux activités, à l'enseignement et parfois également aux ateliers a été réduit pour limiter les interactions entre les personnes détenues. Une détenue expliquait en février 2022 : « Les classes sont normalement limitées à six élèves alors qu'il y a une quinzaine de places assises. À la prison de Muret, ils sont un peu plus généreux, nous sommes dix dans la salle ». À la prison de Fresnes « la plupart des activités où les personnes sont regroupées sont malheureusement suspendues », indiquait un détenu en janvier 2022. Selon lui, seul le sport « sans contact » y était autorisé. Au centre pénitentiaire de Lille-Annœullin, touché par un cluster en février 2022, plusieurs détenus indiquaient que les activités avaient été suspendues et que les portes restaient fermées en journée, y compris dans les quartiers de détention dits « Respect », dans lesquels les portes sont en principe ouvertes en journée.

Les règles d'isolement, qui doivent être respectées pour certaines personnes détenues, contraignent par ailleurs l'administration à en regrouper d'autres en surnombre. « Chaque nouveau détenu doit passer sept jours en quarantaine. C'est un casse-tête pour les cellules », déplorait ainsi un surveillant de La Roche-sur-Yon le 2 décembre 2021<sup>1</sup>. « Comment allons-nous gérer l'isolement sanitaire des détenus à leur retour de permission de sortie pour les fêtes de fin d'année ? », s'exclamait de son côté un responsable syndical du centre pénitentiaire de Nantes à l'approche de Noël<sup>2</sup>. Pour les détenus sollicitant une unité de vie familiale (UVF) ou une permission de sortir, cette période d'isolement est également synonyme de suspension d'accès aux ateliers – et donc de leur rémunération.

Surtout, l'accès aux parloirs connaît des règles de fonctionnement contraintes par la situation sanitaire. Entre suspensions, installations de plaques de plexiglas toute hauteur et strict respect des gestes barrières, les personnes détenues n'ont pas touché leurs proches depuis deux ans et sont privées d'un soutien moral essentiel. « Deux ans sans toucher ma fille de trois ans, sans se faire de câlin, c'est inadmissible », écrivait à l'OIP une détenue de Saint-Denis à la Réunion. À ceci s'ajoute de nombreuses crispations autour du dépôt des colis de linge et des colis de Noël, qui représentent également un soutien matériel pour les détenus.

1. Enquête flash de la Direction de l'administration pénitentiaire, fin 2016.

2. « En prison, des mineurs privés de promenade », communiqué OIP, 23 novembre 2021.

1. « La Roche-sur-Yon. Surpopulation carcérale : le cri d'alarme des surveillants de la maison d'arrêt », *Ouest France*, 2 décembre 2021.

2. « Nantes. La maison d'arrêt est "une cocotte-minute", selon le syndicat FO », *Ouest France*, 19 décembre 2021.

## La maison d'arrêt de Toulouse-Seysses : un établissement emblématique des conditions inhumaines de détention

*Mise en service en 2003, la maison d'arrêt de Toulouse-Seysses accueillait, au 1<sup>er</sup> mai 2022, 1 051 personnes détenues pour une capacité de 644 personnes. Les conditions de détention y sont particulièrement difficiles, aggravées par la surpopulation. Et malgré les alertes des organismes en charge de veiller au respect des droits fondamentaux, malgré les condamnations par les tribunaux, la situation perdure.*

En mai 2021, l'OIP alertait sur le cas d'une personne détenue à Seysses qui avait contracté la leptospirose, maladie transmise par l'urine de rat. « Une contamination symptomatique des conditions de détention dégradées », écrivait alors l'association. Cet homme avait été contraint de dormir sur un matelas posé au sol dans une cellule qu'il partageait avec deux autres personnes.

Un mois plus tard, la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté (CGLPL), Dominique Simonnot, effectuait une visite inopinée de l'établissement. « J'y ai vu trois gars entassés, 22 heures sur 24, dans 10 mètres carrés. Si vous enlevez l'espace des sanitaires, les lits superposés, la table et les chaises, il leur reste 1,28 mètres carrés par personne. Et il n'y a bien sûr aucune intimité, puisque tous les portillons des WC sont cassés. Je ne sais pas si vous voyez l'humiliation », témoignait-elle à l'issue de sa visite. « Certains dorment avec du papier toilette dans les oreilles, pour que les cafards ne rentrent pas dedans. On trouve aussi des punaises de lit dans tous les

matelas, dont près de 200 sont à même le sol »<sup>1</sup>.

Un constat qui l'amenait à publier, dès le mois suivant, des recommandations en urgence à l'attention des pouvoirs publics. Elle y dénonçait une surpopulation « dramatiquement élevée » résultant notamment d'une politique pénale locale productrice de « peines d'emprisonnement nombreuses et courtes ». La part des personnes purgeant des peines de six mois ou moins était de 35%. Outre la surpopulation, la promiscuité, l'insalubrité et la présence de nuisibles, la CGLPL s'alarmait d'une dégradation de l'accès aux soins des personnes détenues découlant d'une baisse importante – par manque de véhicules – des extractions médicales ou de l'absence de médecins dans certaines disciplines spécialisées. Enfin, elle s'inquiétait d'un climat de violence et d'insécurité permanente dans l'établissement, entre personnes détenues mais aussi entre personnel pénitentiaire et personnes incarcérées.

Lors d'une précédente visite du centre pénitentiaire de Toulouse-Seysses en 2017, la CGLPL avait déjà dénoncé « de graves atteintes à la dignité des personnes » résultant des conditions d'incarcération, sans que cela n'entraîne de réaction notable de la part des pouvoirs publics. Déplorant une « dégradation globale des conditions de prise en charge des personnes détenues » dans l'établissement et l'indifférence des autorités administratives et judiciaires, la CGLPL réclamait,

à l'issue de cette nouvelle visite, des « mesures urgentes concernant la surpopulation pénale, la rénovation des cellules, la désinfection, l'accès aux soins somatiques » ainsi que pour « faire cesser le climat de violence ».

À la suite de ces recommandations, l'OIP et l'ordre des avocats du barreau de Toulouse saisissaient, le 16 septembre 2021, le juge des référés du tribunal administratif de Toulouse pour contraindre les pouvoirs publics à agir en urgence dans le sens de ces préconisations. Dans une décision rendue le 4 octobre 2021, le juge des référés confirmait que les conditions de vie au sein de l'établissement portaient une atteinte grave et manifestement illégale au droit à la vie, au droit de ne pas subir de traitements dégradants ainsi qu'au droit au respect de la vie privée et familiale des personnes incarcérées. Il prescrivait alors la mise en œuvre de onze mesures urgentes portant notamment sur l'amélioration de conditions de vie en cellule, l'accès aux promenades, le renforcement de la lutte contre les nuisibles, l'équipement des cours de promenades, le nettoyage et la rénovation des installations sanitaires, etc. Relevant que l'accès aux soins des personnes détenues était insuffisamment garanti, le tribunal prescrivait enfin au ministre de la Santé de définir, en collaboration avec le ministre de la Justice, « un protocole de coordination des prises en charge médicales d'urgence et spécialisées assurant que les soins, consultations et examens relatifs aux pathologies les plus

graves et aux urgences soient prises en charge dans un délai raisonnable ».

En décembre 2021, c'était au tour d'une personne détenue dans l'établissement de saisir la justice pour demander que soit mis fin à ses conditions de détention indignes : elle partageait une cellule – dont les toilettes n'étaient pas cloisonnées – avec deux autres détenus, dormait sur un matelas au sol depuis plusieurs mois, subissait la présence de nuisibles (cafards, punaises, rats), restait enfermée 24 heures sur 24 par peur de subir des violences en cour de promenade et n'avait

pas accès à un travail malgré ses multiples demandes dans ce sens. Dans une ordonnance aux motivations particulièrement surprenantes, le juge rejetait sa demande comme irrecevable : il arguait que si le détenu « se comportait en citoyen digne et respectueux des lois », il ne serait pas confronté à cette situation ; que les nuisibles ne sont pas l'apanage des cellules de prison et son aisément destructibles par un produit insecticide ; que si la promiscuité en cellule caractérise « une situation évidemment inconfortable et malcommode », c'est cependant « la relation humaine qui, dans un lieu de vie de toute façon ingrat,

est primordiale » ; ou encore que l'absence de travail « n'est pas une spécificité du monde carcéral ». Cette décision a fort heureusement été infirmée par la Cour d'appel de Toulouse le 17 février dernier. Cependant, cette dernière indiquait que la demande de remise en liberté du plaignant n'avait plus lieu d'être : entre temps, il avait été hospitalisé pour être soigné d'une tuberculose, probablement contractée en détention.

<sup>1</sup>. « Prison de Toulouse-Seysses : « Certains dorment avec du papier toilette dans les oreilles, pour que les cafards ne rentrent pas dedans », *Le Journal toulousain*, 22 juillet 2022.

## L'insuffisance des réponses apportées par les pouvoirs publics

Dans son plan d'action communiqué au Conseil des ministres du Conseil de l'Europe en juin 2021 concernant l'application de la décision J.M.B. et autres c. France<sup>1</sup>, le gouvernement français évoque le développement des capacités carcérales, avec pour objectif la création de 15 000 places de prison supplémentaires en dix ans, ainsi que les mesures prises dans le cadre de la Loi de programmation et de réforme pour la justice (LPJ), notamment celles mises en place en vue de « généraliser les modes alternatifs à l'incarcération ».

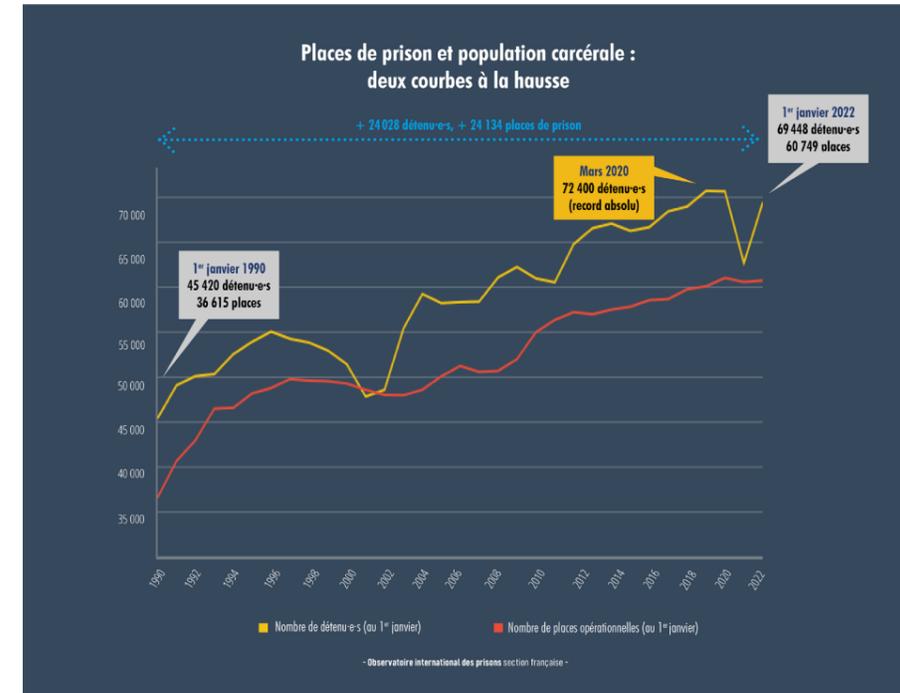
Ces recettes ne sont pas nouvelles. Depuis trente ans, la succession de plans immobiliers pour construire davantage de places de prison échoue à absorber la surpopulation carcérale et grève le budget dédié tant à l'amélioration des conditions de détention qu'au développement des alternatives à la prison. En outre, les réformes dont les dispositions visent à développer des alternatives à la détention, certes positives dans leur principe, restent marginales, sans compter que leur faible effectivité est encore réduite par d'autres dispositions qui accroissent au contraire la population carcérale. Dès lors que ces deux volets d'action persistent à nier le principe selon lequel la privation de liberté doit être une peine de dernier recours, ils manquent l'axe central qui devrait les guider, mis en mots par Michel Foucault il y a désormais cinquante ans : « On nous dit que les prisons sont surpeuplées. Et si c'était la population qui était suremprisonnée ? »

### 1. Une politique de construction coûteuse et contre-productive

#### « PLUS ON CONSTRUIT, PLUS ON REMPLIT »

Depuis des décennies, l'extension du parc carcéral est le principal axe de la politique gouvernementale de lutte contre la surpopulation carcérale. Sans pour autant y parvenir. « Plus vous construisez de nouvelles prisons, plus vous avez de détenus dans un pays. C'est une loi que personne n'a réussi à mettre en défaut », affirmait dès le début des années 2000 Ivan Zakine, ancien président du Comité européen pour la prévention de la torture<sup>2</sup>. La France ne fait pas exception : entre 1990 et 2020, le nombre de places de prison est passé de 36 600 à 61 000<sup>3</sup>. Une augmentation cependant sans effet sur la surpopulation carcérale puisque dans la même période, le nombre de personnes détenues est passé de 45 500 à 70 700. Depuis plus de trente ans, nombre de places de prison et nombre de prisonniers évoluent parallèlement.

Les perspectives à court terme laissent peu d'espoir quant à l'inversion de cette tendance. Le plan d'action du gouvernement de juin 2021 indiquait : « Portant à 75 000 le nombre de places de prison à l'horizon 2027, le programme immobilier pénitentiaire permettra de résorber



la surpopulation dans les maisons d'arrêt et d'atteindre un taux d'encellulement individuel de 80 % ». Cette annonce est pourtant contredite par d'autres prévisions gouvernementales : en avril dernier, le ministère de la Justice escomptait 80 000 personnes détenues à la même échéance<sup>1</sup>.

#### L'IMMOBILIER PÉNITENTIAIRE : UN GOUFFRE FINANCIER

L'ineffectivité de la politique immobilière du gouvernement est d'autant plus inquiétante qu'elle est extrêmement coûteuse, économiquement et socialement. Pour la seule année 2022, près d'un milliard d'euros d'investissement immobilier est prévu<sup>2</sup>. Une somme qui vient s'ajouter à la dette immobilière, échelonnée sur près de trente ans, de près de 5 milliards d'euros<sup>3</sup>.

Ces montants asphyxient le budget de l'administration pénitentiaire, au détriment des politiques d'humanisation des conditions de détention, de réinsertion des personnes détenues et de développement des alternatives à l'incarcération. Ainsi, pour 2022, le budget dévolu à la prévention de la récidive et à la réinsertion est de 90 millions d'euros seulement, soit dix fois moins que celui alloué à la construction de nouvelles prisons. Seuls 80 millions d'euros sont consacrés à l'entretien dit « lourd » pour la rénovation des bâtiments vétustes. Une somme dramatiquement faible face à l'ampleur des travaux à réaliser. À titre d'exemple, pour la seule prison de Fresnes, plusieurs fois épinglée pour ses conditions de détention indignes, le gouvernement estime à plus de 500 millions d'euros le montant des travaux de rénovation nécessaires<sup>4</sup>. Quant au montant alloué pour 2022 aux alternatives à la prison et aux aménagements de peine, il stagne à moins de 40 millions d'euros.

S'il n'existe pas de données comparatives récentes et exhaustives, celles qui sont disponibles tendent néanmoins à prouver que la prison est la réponse pénale dont la mise en œuvre est la plus coûteuse. « La journée de détention a un coût qui varierait de 64 euros à 140 euros en fonction des établissements et sans compter les investissements », écrivait le Conseil économique, social et environnemental dans son Avis sur la réinsertion des personnes détenues<sup>5</sup>. « Même s'ils varient selon les sources, les chiffres sont nettement supérieurs au coût des

1. « Jean Castex s'engage sur les 15 000 places de prison supplémentaires », *Le Monde*, 19 avril 2021.

2. Opérations menées par l'Agence publique pour l'immobilier de la justice au titre du programme des 15 000 nouvelles places de prison (autorisations d'engagement à hauteur de 917 millions d'euros).

3. Somme du remboursement des loyers dus au titre des contrats de partenariat (1 322 millions d'euros) et des crédits relatifs aux opérations immobilières lancées avant le 31 décembre 2020 (3 505 millions d'euros).

4. Déclaration de Stéphane Scotto, Directeur interrégional des services pénitentiaires de Paris lors de la visite de Fresnes par une délégation de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), 2 mars 2022.

5. « La réinsertion des personnes détenues : l'affaire de tous et toutes », 26 novembre 2019.

1. Plan d'action (30/06/2021) - Communication de la France concernant l'affaire J.M.B. et autres c. France (requête n° 9671/15) [DH-DD(2021)680].

2. Auditionné dans le cadre du Rapport de la commission d'enquête n°449 (1999-2000), « Les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires », J.-J. Hyest et G.-P. Canabel, déposé le 29 juin 2000.

3. Ministère de la Justice, Séries statistiques des personnes placées sous main de justice, 1980-2021. Les chiffres de la capacité opérationnelle ne sont pas disponibles avant 1990.

alternatives ou aménagements : en 2016, les inspections générales des finances, des services judiciaires et des affaires sociales ont évalué à 12 euros par jour (3807 euros par an) la place en surveillance électronique, 31 euros par jour (11432 euros par an) le placement extérieur et 59 euros par jour (21604 euros par an) la semi-liberté. »

Un coût d'autant plus abyssal que le caractère criminogène et désocialisant de la prison est unanimement reconnu. Si les chiffres concernant la récidive sont à manipuler avec une grande précaution, les travaux de recherche concluent à des risques de récidive plus importants après une incarcération qu'après une peine non carcérale<sup>1</sup>. Une tribune parue dans *Le Monde* en 2017, signée par l'actuel garde des Sceaux – alors avocat – rappelait à cet égard : « On sait, données statistiques et études à l'appui, que la prison renforce les facteurs de délinquance et accroît la récidive. »<sup>2</sup>

## 2. Les causes de l'inflation carcérale

La persistance de la surpopulation carcérale malgré les programmes de construction de prisons signe avant tout l'échec d'une approche purement quantitative, qui se contente d'absorber les flux sans interroger leur origine. « Il en est sans doute qui pensent [...] qu'il faut simplement continuer comme nous le faisons en augmentant constamment le nombre de places de prison. Cette vision-là existe mais elle fait d'un problème politique, social et moral un problème immobilier, ce qui est toujours commode mais ne le règle pas », expliquait le président de la République lui-même dans un discours de mars 2018<sup>3</sup>. Une réflexion qui fait écho à une analyse posée dès 2006 par la criminologue Sonja Snacken, alors présidente du conseil de coopération pénologique du Conseil de l'Europe à l'origine des Règles pénitentiaires européennes. Pour cette dernière, la construction de nouvelles prisons « ne traite que les conséquences de la surpopulation, et non pas les mécanismes ou les facteurs qui en sont à l'origine. Or, si aucune action n'est entreprise dans le même temps sur la politique pénale et les facteurs de hausse de la population carcérale, les prisons se retrouvent tôt ou tard elles-mêmes en situation de surpopulation ».

### UNE AUGMENTATION SANS LIEN AVEC L'ÉVOLUTION DE LA DÉLINQUANCE

Contrairement à ce qui est régulièrement avancé, l'inflation carcérale ne reflète pas l'évolution de la délinquance. Déjà en 2012, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté insistait sur ce point : « Il convient de se défaire résolument de l'idée commune selon laquelle les effectifs de personnes emprisonnées sont liés à l'état de délinquance du pays et que, plus la criminalité augmenterait, plus les prisons se rempliraient (et d'ailleurs, corollairement, que plus les personnes détenues seraient nombreuses, mieux serait démontré le poids de l'insécurité). »<sup>4</sup> Au contraire même, si les données sur l'insécurité ne donnent qu'une vision imparfaite et parcellaire du phénomène, « sur une longue période, aucun élément ne fait apparaître une montée de l'insécurité », relève le Centre d'observation de la société dans une étude publiée en octobre 2020<sup>5</sup>. Il rappelle même que « depuis le milieu des années 1980, les violences les plus graves diminuent ». Ce qui a changé en revanche, c'est l'intolérance croissante de la société, avec un « sentiment d'insécurité » particulièrement sensible à la médiatisation.

L'inflation carcérale est par ailleurs sans corrélation avec la croissance démographique puisque le nombre de personnes détenues pour 100 000 habitants a presque doublé en moins de quarante ans, passant de 57 en 1982<sup>6</sup> à 105,3 au 31 janvier 2020<sup>7</sup>.

### LES CONSÉQUENCES DE POLITIQUES PÉNALES PLUS SÉVÈRES

En fait, les facteurs d'augmentation de la population carcérale relèvent essentiellement des orientations de politique pénale au cours des dernières décennies, avec notamment :

- La pénalisation d'un nombre toujours plus important de comportements, avec la création de nouveaux délits : racolage passif, mendicité agressive, occupation d'un terrain en réunion, occupation d'un hall d'immeuble, vente à la sauvette, maintien irrégulier sur le

territoire, correctionnalisation du défaut de permis de conduire ou d'assurance, ou plus récemment l'usage de faux documents afin de se soustraire à une obligation de vaccination ou le fait de se soustraire à un test PCR pour une personne étrangère soumise à une mesure d'éloignement.

- Le développement de procédures de jugement rapide particulièrement pourvoyeuses d'incarcération comme la comparution immédiate, qui multiplie par 8,4 la probabilité d'un emprisonnement ferme par rapport à une audience classique de jugement<sup>1</sup>.

Une répression accrue qui se reflète notamment dans :

- L'explosion des peines d'emprisonnement. Le garde des Sceaux se félicitait ainsi récemment de l'augmentation du nombre d'années de prison prononcées, passé de 89 000 en 2005 à 113 000 en 2016 (+27 %), et du nombre de peines d'emprisonnement ferme prononcées, passé de 120 000 en 2015 à 132 000 en 2019<sup>2</sup> (+10 %).

- L'augmentation du nombre de personnes incarcérées en attente de jugement, passé de 15 395<sup>3</sup> en 2010 à 21 297 en 2022<sup>4</sup> (+38 %).

- L'augmentation des courtes peines de prison. Les personnes détenues condamnées à une peine de prison inférieure à un an étaient 14 316 en 2015, et 15 809 en 2020<sup>5</sup> (+10 %).

- La forte hausse des longues peines. Le nombre de personnes écrouées exécutant une peine de prison d'au moins 5 ans a plus que doublé : de moins de 6 000 en 1980, il est passé à 14 093 en 2021<sup>6</sup> (+135 %).

- Le doublement de la durée moyenne de détention effectuée en moins de quarante ans, passant de 5,8 mois en 1982<sup>7</sup> à 8,6 mois en 2003, et à 11,8 mois en 2020<sup>8</sup>.

## 3. Des réformes pénales aux effets marginaux, voire contre-productifs

Parce qu'elles ne s'attaquent pas au cœur des mécanismes qui concourent à l'inflation carcérale, les réformes des politiques pénales mises en œuvre par le gouvernement ces dernières années échouent à résoudre le problème du surpeuplement endémique des prisons françaises. Certaines contribuent même à une augmentation du nombre de détenus.

### COURTES PEINES : L'ÉCHEC ATTENDU DE LA LOI DE PROGRAMMATION ET DE RÉFORME POUR LA JUSTICE

Alors que les dispositions de la Loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice (LPJ) sont pleinement entrées en vigueur le 24 mars 2020, l'augmentation de 11 % du nombre de personnes détenues entre le 1<sup>er</sup> janvier 2021 et le 1<sup>er</sup> janvier 2022 signe son échec prévisible.

Pour le ministère de la Justice, la loi avait pour objectif de réécrire l'échelle des peines « pour éviter les courtes peines d'emprisonnement qui n'empêchent pas la récidive et peuvent être désocialisantes »<sup>9</sup>. Elle prévoit notamment l'impossibilité, pour les magistrats, de prononcer des peines inférieures ou égales à un mois de prison ferme<sup>10</sup> ; les peines comprises entre un et six mois doivent quant à elles être converties en aménagement de peine (placement sous surveillance électronique, placement extérieur ou semi-liberté), « sauf impossibilité résultant de la personnalité ou de la situation du condamné » ; et, pour les peines comprises entre six mois et un an, les juges sont encouragés à prononcer un aménagement « si la situation ou la personnalité du condamné le permettent, et sauf impossibilité matérielle ».

Outre que cette échelle des peines reste centrée autour de la référence à la prison, ces dispositions n'apportent en fait que peu de nouveauté. La loi prévoyait déjà que la peine de prison

<sup>1</sup>. Observatoire International des Prisons - section française, « La comparution immédiate », 22 février 2018.

<sup>2</sup>. Réponse d'E. Dupond-Moretti, Questions au Gouvernement « Justice et sécurité », Assemblée nationale, 18 mai 2021.

<sup>3</sup>. Ministère de la Justice, Séries statistiques des personnes placées sous main de justice, 1980-2021.

<sup>4</sup>. Statistiques des personnes écrouées et détenues, Dap (chiffres incluant prévenus et condamnés prévenus qui reprennent le mode de calcul appliqué en 2010).

<sup>5</sup>. Ministère de la Justice, *op. cit.* L'analyse de ces données s'arrête au 1<sup>er</sup> janvier 2020 car, au-delà, la catégorie des personnes condamnées détenues ne prend plus en compte les personnes au double statut de condamné et prévenu.

<sup>6</sup>. *Ibid.*

<sup>7</sup>. Durée moyenne de détention en 1982 : 5,8. *Prison Information Bulletin*, Conseil de l'Europe, 2 décembre 1983.

<sup>8</sup>. Ministère de la Justice, *op. cit.*

<sup>9</sup>. Dossier de presse : « Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la Justice », ministère de la Justice.

<sup>10</sup>. Il pourra dans ce cas prononcer une sanction alternative à la prison.

<sup>1</sup>. Lire notamment : Annie Kensey, Abdelmalik Benaouda, « Les risques de récidive des sortants de prison. Une nouvelle évaluation », *Cahiers d'Études Pénitentiaires et Criminologiques*, Ministère de la Justice, 2011.

<sup>2</sup>. « Prétendre qu'il faudrait plus d'incarcération relève d'une imposture », *Le Monde*, 3 avril 2017.

<sup>3</sup>. Discours d'Emmanuel Macron à l'École nationale d'administration pénitentiaire, 6 mars 2018.

<sup>4</sup>. CGLPL, Avis du 22 mai 2012 relatif au nombre de personnes détenues, publié au Journal officiel du 13 juin 2012.

<sup>5</sup>. Centre d'Observation de la société, « L'insécurité ne progresse pas, mais la société y est plus sensible », 22 octobre 2020 (en ligne).

<sup>6</sup>. Jean-Baptiste Jacquin, « En infographies : des peines de prison de plus en plus sévères », *Le Monde*, 14 octobre 2021.

<sup>7</sup>. Council of Europe Annual Penal Statistics, SPACE I – 2020 – Prison populations. Marcelo F. Aebi and Mélanie M. Tiago (2021).

ne devait être prononcée qu'en dernier recours et que les peines de moins de deux ans<sup>1</sup> devaient autant que possible faire l'objet d'un aménagement de peine<sup>2</sup>. Surtout, la réforme reste incantatoire, les exceptions pouvant être interprétées très largement par les magistrats, ne les contraignant pas à faire évoluer leurs pratiques. Les statistiques récentes confirment cette crainte : en 2021, 26 % des personnes détenues condamnées l'ont été à une peine inférieure ou égale à six mois, contre 9,3 % en 2019<sup>3</sup>.

Par ailleurs, la loi revient sur les dispositions qui permettaient jusque-là au juge de l'application des peines de proposer un aménagement de peine *ab initio* – c'est à dire au moment du jugement et donc avant l'incarcération –, pour les peines comprises entre un et deux ans d'emprisonnement. En l'absence de données disponibles, il est difficile de mesurer les effets de cette mesure. Cependant, la part des personnes détenues condamnées à une peine entre un et trois ans a connu une hausse de 0,8 points entre le 1<sup>er</sup> janvier 2020 et le 1<sup>er</sup> janvier 2021<sup>4</sup>.

### DÉVELOPPEMENT DU BRACELET ÉLECTRONIQUE : LA FAUSSE BONNE IDÉE

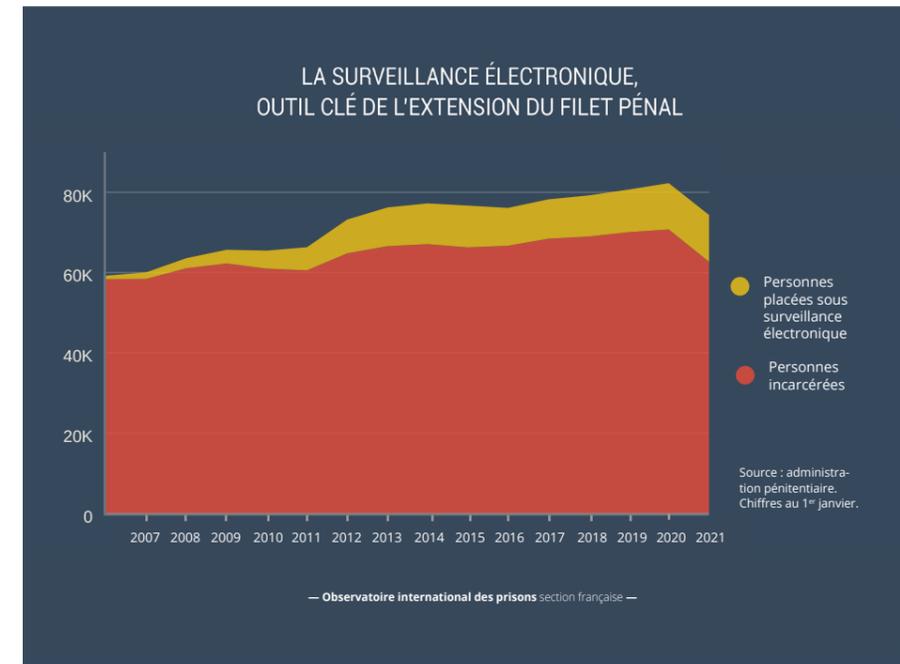
La vocation affichée de la LPJ de développer les alternatives à l'emprisonnement n'est pas davantage concluante.

Elle a ainsi érigé en peine principale la détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE-peine) – qui pouvait jusque-là n'être prononcée que comme mesure d'aménagement d'une peine d'emprisonnement. Une décision critiquable à plusieurs égards. D'une part, car il s'agit d'un dispositif qui privilégie le contrôle et la contrainte sur l'accompagnement. D'autre part, parce que son non-respect est susceptible d'entraîner une incarcération pour le reliquat de la peine (jusqu'à six mois). Enfin et surtout, parce que cette peine, peu utilisée par les magistrats – 1 363 personnes concernées au 30 septembre 2021<sup>5</sup> – est souvent prononcée « pour des gens pour lesquels on n'aurait pas nécessairement recouru à une peine de prison »<sup>6</sup>. Une pratique qui vient renforcer la tendance qui existait déjà en ce qui concerne le recours à la surveillance électronique comme aménagement de peine : l'important usage de la DDSE-peine – 15 064 personnes au 1<sup>er</sup> mai 2022 – ne conduit pas à un moindre recours à la prison. L'idée selon laquelle la surveillance électronique « viendrait soudainement remplacer la prison relève davantage du mythe que de la réalité », note ainsi la chercheuse Marie-Sophie Devresse<sup>7</sup>. Dans les faits, le nombre des personnes placées sous bracelet et celui des personnes emprisonnées connaissent invariablement des évolutions parallèles, nourrissant un phénomène d'extension du filet pénal.

La volonté affichée par le gouvernement de développer la surveillance électronique (sous la forme de l'assignation à résidence sous surveillance électronique) comme alternative à la détention provisoire n'est pas plus convaincante. Au 30 septembre 2021, 486 prévenus faisaient l'objet d'une telle mesure, pendant que 19 136 étaient incarcérés<sup>7</sup>. La loi pour la confiance dans l'institution judiciaire entrée en vigueur le 22 décembre 2021 ambitionne le développement de ce dispositif pour limiter la durée de la période de détention provisoire. Mais ses dispositions ont un champ d'application particulièrement restreint : elles s'appliquent en matière correctionnelle et seulement au bout de huit mois d'incarcération. Autrement dit, elles concernaient, au 1<sup>er</sup> janvier 2021, une vingtaine de personnes seulement<sup>8</sup>.

### FAVORISER LES SORTIES ANTICIPÉES ET ACCOMPAGNÉES : DES EFFORTS AUX EFFETS LIMITÉS

La LPJ avait également pour objectif de systématiser la libération sous contrainte, un dispositif qui permet qu'une personne condamnée à une peine d'une durée inférieure ou égale à cinq ans achève le dernier tiers de sa peine en dehors de la prison en étant soumis à des mesures de contrôle et de suivi ; l'objectif étant de réduire les durées d'incarcération et de favoriser une sortie accompagnée. Mais là encore, les modifications apportées restent essentiellement incantatoires. Le juge de l'application des peines peut s'y opposer à la seule condition de motiver sa décision à l'aune de critères extrêmement larges. Au 1<sup>er</sup> mai 2022, ce dispositif concernait 992 personnes, contre 527 au 1<sup>er</sup> avril 2019<sup>9</sup>. Une évolution relativement faible face



au pourcentage encore très élevé des condamnés libérés en « sortie sèche » soit à la fin de leur peine, de 64,8 % en 2020.

Face à cette faible effectivité, la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire entrée en vigueur le 22 décembre 2021 a rendu le recours à la libération sous contrainte de droit pour les peines de prison inférieures à deux ans lorsque le reliquat à exécuter est inférieur à trois mois. Elle exclut cependant, entre autres, les personnes privées de logement, pourtant les plus précaires et isolées et présentant donc le plus fort besoin d'accompagnement. Sa mise en œuvre est en outre principalement prévue sous le régime de la surveillance électronique qui place l'objectif de contrôle au premier rang et relègue celui de la réinsertion, pourtant central dans le cadre d'un aménagement de fin de peine. Cette disposition concernerait 6 000 personnes selon l'étude d'impact du projet de loi. Cependant, ses effets bénéfiques – qui ne seront observables qu'à son entrée en vigueur tardive au 1<sup>er</sup> janvier 2023 – risquent d'être invisibilisés par l'abrogation des crédits de réduction de peine portée par cette même loi.

### RÉFORME DES REMISES DE PEINE : LE RISQUE D'UNE FORTE AUGMENTATION DES DURÉES D'INCARCÉRATION

Actuellement, les réductions de peine, qui permettent à un détenu condamné d'être libéré avant la date de sa fin de peine, sont de deux types. Les crédits de réduction de peine (CRP) sont d'emblée décomptés de la peine d'emprisonnement : trois mois la première année, puis deux mois par année. Octroyés automatiquement, ils peuvent néanmoins être retirés en tout ou en partie par le juge de l'application des peines en cas de mauvaise conduite du condamné. Aux CRP peuvent s'ajouter les réductions supplémentaires de peine (RSP), accordées à hauteur maximale de trois mois par année d'incarcération lorsque le condamné manifeste « des efforts sérieux de réadaptation sociale ». La loi de décembre 2021 – applicable à partir de janvier 2023 – a uniformisé le régime des réductions de peine : elles seront réservées aux condamnés « qui ont donné des preuves suffisantes de bonne conduite et qui ont manifesté des efforts sérieux de réinsertion », à hauteur de six mois par année d'incarcération. Une réforme présentée comme « du bon sens » mais qui aura pour effet très probable d'entraîner une forte augmentation de la population carcérale ainsi qu'un allongement des longues peines. La date de

1. Moins d'un an en cas de récidive.

2. Article 132-19 du Code pénal.

3. Budget général du ministère de la Justice - Projet annuel de performances du programme 107 « Administration pénitentiaire », Annexe au projet de loi de finances pour 2022.

4. Administration pénitentiaire, Séries statistiques des personnes placées sous main de justice, 1980-2021.

5. Ministère de la justice, *op. cit.*

6. M.-S. Devresse, « Une mesure qui n'a de sens que dans sa dimension punitive », OIP, *Dedans Dehors*, n°111, juin 2021.

7. Ministère de la justice, Statistiques trimestrielles de milieu ouvert, 30 septembre 2021.

8. Étude d'impact du projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire, 13 avril 2021, p.111.

9. Derniers chiffres disponibles avant l'entrée en vigueur de ces dispositions au 1<sup>er</sup> juin 2019.

libération ne pourra plus être anticipée et pourra dès lors advenir avant même que la personne soit devenue éligible à la libération sous contrainte. Surtout, si les juges maintiennent le taux d'octroi des réductions de peine qu'ils pratiquent aujourd'hui (45%), l'étude d'impact du projet de loi prévoit 10 000 détenus supplémentaires. Une évolution inquiétante, et pourtant probablement sous-estimée: la surcharge de travail que le nouveau système engendrera pour ces magistrats risque de diminuer le taux d'octroi. Enfin, les longues peines seront inévitablement allongées puisque l'échéance de la mi-peine à partir de laquelle elles peuvent être aménagées sera mécaniquement repoussée.

## L'insuffisance des réponses apportées par la justice française

Ces deux dernières années, des décisions de justice sont encore venues constater des violations de l'article 3 de la CEDH qui prohibe les traitements inhumains et dégradants dans de nombreux établissements pénitentiaires. Cependant, la protection apportée par le juge administratif aux personnes détenues soumises à des conditions d'incarcération indignes reste limitée. Et la voie de recours judiciaire créée en application de la condamnation européenne de la France ne parvient pas à pallier cette insuffisance, faute d'une réelle effectivité.

### 1. Le constat par la justice administrative de conditions de détention indignes dans de nombreux établissements pénitentiaires

#### DES ÉTABLISSEMENTS CONDAMNÉS DANS LE CADRE DE PROCÉDURES EN URGENCE

La procédure du référé-liberté permet au juge des référés de prononcer, en urgence, «toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale» lorsque l'administration porte à cette liberté «une atteinte grave et manifestement illégale»<sup>1</sup>. Bien que jugé insuffisant par la Cour européenne dans l'arrêt JMB c. France (lire page 32), le référé-liberté a été actionné à plusieurs reprises ces deux dernières années pour tenter d'obtenir des améliorations des conditions générales d'incarcération dans certains établissements, notamment à l'initiative de l'OIP et de ses partenaires.

#### Nouméa

En février 2020, l'OIP saisissait le juge des référés du tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie de la situation du centre pénitentiaire de Nouméa. Dans des recommandations en urgence publiées en décembre 2019, la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté s'était alarmée de ce que plusieurs centaines de personnes y étaient enfermées dans des containers maritimes tenant lieu de cellules vétustes et insalubres. Elle avait dénoncé une «situation qui viole gravement les droits fondamentaux des personnes détenues». Reprenant ce constat, le juge des référés a ordonné à l'administration de faire cesser les différents manquements à l'hygiène et à la propreté dans l'établissement, de mettre aux normes les installations électriques en cellule, de remédier aux remontées d'égouts dans les cours de promenades, d'améliorer les conditions d'accueil dans les parloirs, d'intensifier la lutte contre les moustiques ou encore de procéder au recrutement d'un médecin addictologue<sup>2</sup>. Saisi en appel, le Conseil d'État a complété les injonctions de première instance en prescrivant en outre au ministre de

<sup>1</sup> Art. L. 521-2 du code de justice administrative.

<sup>2</sup> TA Nouvelle-Calédonie, 19 fév. 2020, OIP-SF, n°2000048.

la Justice d'engager sans délai des travaux de mise aux normes des différentes cours de promenade de l'établissement, d'assurer la séparation complète des annexes sanitaires dans l'ensemble des cellules et de prendre toutes mesures susceptibles d'améliorer les conditions matérielles d'installation des détenus, notamment en ce qui concerne la luminosité des cellules et le remplacement des fenêtres défectueuses<sup>1</sup>.

### Lorient-Ploemeur

Au mois de mars 2021, un référé-liberté était également engagé conjointement par l'OIP et l'Ordre des avocats du barreau de Nantes contre les conditions de détention à la prison de Ploemeur, caractérisée par un taux d'occupation très élevé et des infrastructures vétustes et inadaptées. Au terme de cette procédure, le tribunal a estimé que les conditions d'incarcération au sein de l'établissement exposaient les personnes détenues à une « atteinte à la dignité humaine » ainsi qu'à un « risque d'atteinte caractérisée au droit à la vie ». Le ministre de la Justice s'est vu prescrire d'assurer la séparation de l'espace sanitaire du reste de l'espace de vie dans l'ensemble des cellules du quartier maison d'arrêt, de procéder au nettoyage des abris des cours de promenade et de garantir aux personnes détenues au sein du quartier disciplinaire un accès régulier aux douches dans des conditions respectueuses de l'hygiène et de l'intimité<sup>2</sup>.

### Toulouse-Seysse

En septembre 2021, l'OIP et l'Ordre des avocats du barreau de Toulouse se sont joints pour saisir le juge des référés de la situation de la maison d'arrêt de Seysse, après que la CGLPL avait indiqué avoir constaté « un nombre important de dysfonctionnements graves qui permettent de considérer que les conditions de vie des personnes détenues au sein de cet établissement sont indignes »<sup>3</sup>. Dans une ordonnance du 4 octobre 2021<sup>4</sup>, le juge des référés du tribunal administratif de Toulouse a confirmé que les conditions de vie au sein de la prison portaient une atteinte grave et manifestement illégale au droit à la vie, au droit à ne pas subir de traitements dégradants ainsi qu'au droit au respect de la vie privée et familiale. Il a prescrit au ministre de la Justice un large éventail de mesures à mettre en œuvre de façon urgente : équiper les cours de promenade d'un abri, de bancs et d'installations permettant l'exercice physique ainsi que nettoyer, dératiser et rénover les installations sanitaires de ces cours ; aménager les cours de promenade de la nurserie et du service médico-psychologique régional ; renforcer le nettoyage de l'établissement ; assurer la séparation de l'espace sanitaire du reste de l'espace dans l'ensemble des cellules ; renforcer la lutte contre les nuisibles ; procéder à une réfection et à une réorganisation des quatre cellules réservées aux personnes à mobilité réduite ; ou encore assurer un enregistrement systématique de tout fait de violence, qu'il mette en cause un détenu ou un agent, et prendre toutes mesures nécessaires à l'enregistrement des requêtes et demandes des détenus et à l'octroi d'un récépissé.

### Nanterre

Pour la première fois, le juge du référé-liberté du Conseil d'État a, dans une décision rendue en appel le 16 décembre 2020, fait droit à la requête d'une personne détenue agissant à titre individuel pour obtenir que des améliorations soient apportées à ses conditions d'incarcération à la maison d'arrêt de Nanterre. Une telle démarche était jusqu'alors particulièrement rare. Le détenu se plaignait notamment de cafards qui grimpaient sur son lit, l'empêchant de dormir la nuit ; d'une chasse d'eau défectueuse dans les toilettes de sa cellule, provoquant d'insupportables odeurs ; d'un robinet par lequel ne s'écoulait qu'un filet d'eau froide, de draps inchangés depuis plusieurs mois et du froid qui s'infiltrait par une fenêtre vétuste. Dans sa décision, la Haute juridiction a confirmé les injonctions de première instance visant à l'installation d'un chauffage d'appoint dans la cellule du requérant, à la désinsectisation de l'ensemble des cellules de la maison d'arrêt ainsi qu'au lavage régulier du linge de lit mis à disposition des personnes détenues<sup>5</sup>.

### Faa'a Nuutania

Le 2 mars 2021, le Conseil d'État a de nouveau fait droit à une requête individuelle portée sur les conditions au sein de la prison polynésienne de Faa'a Nuutania. Le plaignant dénonçait notamment la prolifération des rats dans un bâtiment, qu'il disait « infesté », et le fait qu'une cour de promenade « se retrouve fréquemment couverte d'eaux usées, comprenant notamment des déjections humaines ». Constatant les traitements inhumains et dégradants que cela constituait pour les détenus et l'insuffisance des mesures prises par l'administration pour y remédier, le Conseil d'État lui a enjoint de « renforcer l'efficacité de la lutte contre les rats » et d'augmenter la fréquence de curage des canalisations.

### **À FRESNES, DES TRAVAUX EXIGÉS DANS LE CADRE D'UN « RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR »**

Le recours pour excès de pouvoir est le recours par lequel une personne sollicite l'annulation d'une décision administrative. Cette procédure, dont la longueur peut s'étaler sur plusieurs années, est très peu utilisée par les personnes détenues pour contester leurs conditions de détention. Cependant, la Cour administrative d'appel de Paris a rendu dans ce cadre une décision importante relative aux conditions de détention. Elle s'est en effet prononcée dans une affaire initiée en 2015 par un homme incarcéré à la maison d'arrêt de Fresnes. Ce dernier avait réclamé la rénovation des cours de promenade auprès du directeur de la prison, dénonçant leur superficie trop réduite, leur saleté et leur vétusté ainsi que l'absence de points d'eau, d'urinoirs, d'abris, de bancs ou d'équipement sportif. Il avait ensuite demandé au juge administratif l'annulation du refus opposé par le directeur.

Dans un premier arrêt du 10 juillet 2020<sup>1</sup>, la Cour administrative d'appel a confirmé que les conditions dans lesquelles se déroulent les promenades à Fresnes étaient contraires à l'article 3 de la CEDH. Dans une seconde décision rendue le 19 novembre 2020, elle a confirmé certaines injonctions qui avaient été prononcées en première instance par le tribunal administratif de Melun pour y remédier. Par ailleurs, la cour a ordonné au ministre de la Justice « de prendre, dans le délai d'un an (...), toutes mesures destinées à faire cesser les atteintes à la dignité des détenus concernés ». Mais, en dépit de l'écoulement du délai d'un an fixé par la Cour administrative d'appel, aucuns travaux ne semblent encore avoir débuté pour rénover les cours de promenade de la prison de Fresnes...

### **MULTIPLICATION DES CONDAMNATIONS DANS LE CADRE DE RECOURS INDEMNITAIRES**

Depuis le milieu des années 2000, l'engagement de procédures indemnitaires constitue la voie privilégiée par les personnes détenues pour contester leurs conditions d'incarcération. Au cours des deux dernières années, cette tendance s'est maintenue et l'État français a été condamné à indemniser plusieurs dizaines de personnes se plaignant d'avoir été détenues dans des conditions contraires à la dignité humaine.

Certaines de ces condamnations ont concerné des prisons visées par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'arrêt JMB c. France du 30 janvier 2020. Ainsi, quelques mois après le prononcé de cet arrêt, le Tribunal administratif de Polynésie-Française sanctionnait l'incarcération, au sein du centre pénitentiaire de Faa'a Nuutania, de plusieurs personnes dans des cellules surpeuplées et « dotées de toilettes avec un cloisonnement assuré par une simple pièce de tissu (...) interdisant toute forme d'intimité et induisant des risques en matière d'hygiène »<sup>2</sup>. De même, en mars 2021, le juge administratif retenait le caractère dégradant des conditions de détention à la maison d'arrêt de Nîmes. Le tribunal a relevé que la plaignant avait été contraint de vivre plus de six mois « avec deux autres codétenus, dont l'un dormait au sol » dans une cellule exiguë. Il soulignait en outre que « le cloisonnement partiel des toilettes [de la cellule] par des portes "saloon" cassées ne protégeait pas l'intimité des détenus et [que] ces lieux d'aisance, démunis d'un système d'aération spécifique, étaient situés à proximité

1. CE, 19 oct. et 18 nov. 2020, n° 439444.

2. TA Rennes, 17 mars 2021, n° 2101070 ; CE, 23 avril 2021, n° 451276.

3. Recommandations en urgence publiées au Journal officiel le 13 juillet 2021.

4. n° 2105421.

5. CE, 16 déc. 2020, n° 447141.

1. N° 18PA03088.

2. TA Polynésie-Française, 20 oct. 2020, n° 2000267 et 2000270 (2 décisions) ; 29 mai 2020, n° 1900406 et n° 1900375 (2 décisions). Voir également TA Polynésie-Française, 14 déc. 2021, n° 2100390 ; 7 déc. 2021, n° 2100151.

immédiate du lieu de vie et de prise des repas. Enfin, la fenêtre à barreaux était recouverte d'un caillebotis ne permettant d'assurer ni un renouvellement satisfaisant de l'air, ni l'apport suffisant de lumière naturelle»<sup>1</sup>.

Les condamnations indemnitaires ont également touché d'autres établissements, non ciblés par l'arrêt JMB c. France, tels que par exemple le centre pénitentiaire de Nouméa<sup>2</sup>, les maisons d'arrêt d'Angers<sup>3</sup>, d'Arras<sup>4</sup>, de Longuenesse<sup>5</sup> ou de La Roche-sur-Yon<sup>6</sup>, ou encore la maison centrale de Saint-Martin-de-Ré<sup>7</sup>. Le 25 octobre 2021, trente-cinq personnes détenues à la maison d'arrêt d'Évreux saisissaient le juge administratif de leurs conditions de détention dans cet établissement. Trois mois plus tard, l'État était condamné à verser des indemnités allant jusqu'à 7 000 euros dans 12 des 15 premiers dossiers jugés<sup>8</sup>, au motif que les requérants avaient été enfermés pendant plusieurs mois dans des cellules collectives dans lesquelles ils disposaient d'un espace personnel inférieur à 3m<sup>2</sup>.

## 2. L'ineffectivité persistante des recours ouverts devant les juridictions administratives

Ces multiples décisions par les juridictions administratives françaises reconnaissent l'indignité des conditions de détention mais ne suffisent cependant pas à y mettre un terme. Déjà, par son arrêt JMB c. France du 30 janvier 2020, la Cour européenne des droits de l'homme avait conclu à la violation du droit à un recours effectif (garanti par l'article 13 de la convention européenne des droits de l'homme), au motif qu'aucun recours ne permettait aux personnes détenues d'obtenir qu'il soit mis fin à ce mauvais traitement. Pour aboutir à un tel constat, la Cour de Strasbourg, qui confirmait que le recours pour excès de pouvoir et le recours indemnitaire ne constituaient pas des recours préventifs effectifs en cas de conditions indignes de détention, s'était surtout attachée à critiquer les limites du référé-liberté. Deux ans après, ces limites perdurent.

### LES LIMITES DE L'OFFICE DU JUGE DU RÉFÉRÉ-LIBERTÉ

La première des critiques de la Cour européenne portait sur le fait que le juge administratif appréciait le caractère grave et manifestement illégal de l'atteinte à une liberté fondamentale « en tenant compte des moyens dont dispose l'autorité administrative compétente »<sup>9</sup>. Une approche qu'elle considérait « incompatible avec le caractère intangible du droit protégé par l'article 3 de la Convention »<sup>10</sup> et qui méconnaissait l'obligation faite aux États « d'organiser [leur] système pénitentiaire de telle sorte que la dignité des détenus soit respectée » quels que soient les obstacles matériels et financiers qu'ils rencontrent<sup>11</sup>.

Or, dans sa décision du 19 octobre 2020 relative aux conditions de détention du centre pénitentiaire de Nouméa, le Conseil d'État a refusé toute évolution substantielle de sa jurisprudence<sup>12</sup>. Il a certes renoncé à prendre en compte le critère des moyens dont dispose l'administration pour apprécier le caractère manifestement illégal de l'atteinte portée à la dignité des détenus. Mais il réintroduit ce critère au stade de la définition des mesures d'injonctions susceptibles d'être ordonnées, certaines pouvant toujours être écartées au motif que l'administration n'aurait pas les moyens de les mettre en œuvre.

Dans ce même arrêt, le Conseil d'État a par ailleurs confirmé les pouvoirs limités du juge des référés, dont la jurisprudence considère qu'il ne peut ordonner de mesures structurelles « reposant sur des choix de politique publique » et insusceptibles « d'être mises en œuvre et de porter effet à très bref délai »<sup>13</sup>. Plus récemment, le juge des référés s'est ainsi fondé sur le caractère structurel des mesures sollicitées pour refuser d'enjoindre à l'administration d'engager les travaux nécessaires afin de permettre aux détenus du centre pénitentiaire de Faa'a Nuutaniaa un accès à l'eau chaude en cellule<sup>14</sup>, ou pour garantir la mise aux normes des installations électriques ainsi que l'amélioration de l'aération des cellules du centre pénitentiaire de Ploemeur<sup>15</sup>.

### L'INEXÉCUTION DES DÉCISIONS DE JUSTICE

Une autre critique formulée par la Cour européenne portait sur les difficultés importantes qui entourent l'exécution des ordonnances de référé. Là encore, ces difficultés perdurent : elles résultent avant tout d'un manque d'empressement évident de l'administration qui soumet l'exécution de certaines injonctions à des délais anormalement longs, voire qui manifeste plus ou moins expressément son refus de se conformer à certaines prescriptions.

Ainsi, dans une décision du 11 février 2022, le Conseil d'État a constaté que plusieurs mesures qui avaient été ordonnées en référé deux ans plus tôt au ministre de la Justice pour améliorer les conditions de détention au centre pénitentiaire de Nouméa n'avaient toujours pas été mises en œuvre. Elle relève d'abord que les sanitaires et les points d'eau du quartier des mineurs présentent toujours « un état de délabrement et d'insalubrité caractérisé » alors que leur rénovation a été ordonnée. Elle constate ensuite que l'administration ne justifie toujours pas avoir engagé les mesures nécessaires pour permettre aux personnes détenues qui en ont besoin de bénéficier d'un suivi par un médecin addictologue. Elle note encore que l'administration ne démontre pas non plus avoir procédé au remplacement des fenêtres défectueuses dans les cellules, avoir doté gratuitement les personnes détenues dans des cellules infestées de moustiques de produits répulsifs et de moustiquaires, ni avoir garanti aux personnes incarcérées un accès effectif aux téléphones mis à leur disposition en cours de promenade. Le Conseil d'État relève en outre que certaines autres injonctions n'ont toujours pas été intégralement exécutées – notamment la mise aux normes des installations électriques, l'amélioration des conditions d'hygiène dans certains bâtiments ou la rénovation des ventilateurs installés en cellule pour lutter contre la chaleur. Le 24 décembre 2021, le Conseil d'État avait déjà constaté l'inexécution partielle d'une ordonnance de référé rendue près de cinq ans plus tôt, en avril 2017, à propos cette fois des conditions de détention au centre pénitentiaire de Fresnes.

Se pose en outre la question des procédures susceptibles d'être mobilisées pour obtenir l'exécution des décisions de justice. Les pistes explorées jusqu'à maintenant par l'OIP n'ont pas été concluantes, soit qu'il s'agisse de procédures bien trop longues pour répondre à l'urgence de la situation, soit, pour les procédures rapides, parce qu'il était demandé à l'association de faire elle-même la preuve que l'administration n'avait pas pris les mesures demandées par la justice – ce qui était difficilement possible : l'association n'a pas accès aux établissements pénitentiaires pour y vérifier les démarches qui ont été engagées et l'administration ne répond le plus souvent pas à ses demandes d'information.

### 3. Un recours judiciaire insatisfaisant

Dans sa décision du 30 janvier 2020, la Cour européenne des droits de l'homme avait condamné la France pour l'indignité de ses conditions de détention mais aussi pour la violation de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, sanctionnant l'absence de voies de recours internes effectives en la matière. Elle lui intimait alors de mettre en place « un recours préventif permettant aux détenus, de manière effective, en combinaison avec le recours indemnitaire, de redresser la situation dont ils sont victimes ».

Ce dispositif a été prévu par une loi du 8 avril 2021 « tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention ». Un texte adopté sous la pression du Conseil constitutionnel qui, prenant acte de la décision européenne avait, dans une décision du 2 octobre 2020, considéré que la loi n'était pas conforme à la Constitution en ne prévoyait pas cette voie de recours.

Le texte prévoit ainsi qu'une personne qui allègue être détenue dans des conditions indignes puisse saisir le juge (juge des libertés et de la détention ou juge de l'application des peines selon son statut) pour demander qu'il y soit mis fin. Mais cette procédure reste largement insatisfaisante à plusieurs égards. D'une part, la procédure d'examen du recours, composée de quatre étapes, s'avère complexe et potentiellement longue. Après un contrôle de la recevabilité de la requête, le juge examine le bien-fondé de cette dernière. S'il constate l'indignité des conditions de détention du requérant – et estime donc la requête fondée –, il donne à

1. TA Nîmes, 26 mars 2021, n°1901116.

2. CAA Paris, 3 fév. 2022, n°21PA00777 à n°21PA00781 (4 décisions).

3. TA Nantes, 30 nov. 2021, n°1804307 ; 29 déc. 2020, n°1707535.

4. TA Lille, 14 oct. 2021, n°1805796 ; 8 juill. 2021, n°1801842.

5. TA Lille, 15 juill. 2021, n°1801926 ; 30 avril 2021, n°1811587.

6. CAA Nantes, 7 oct. 2021, n°21NT01289.

7. TA Poitiers, 5 mars 2020, n°1801695.

8. TA Rouen, 12 janv. 2022, n°2104015

9. CE, 28 juil. 2017, OIP-SF, n°410677.

10. *Ibid.*

11. Cour EDH, 22 janv. 2010, Norbert Sikorski c. Pologne, req. n° 17599/05, § 158.

12. Conseil d'État, 19 octobre 2020, OIP-SF, n°439372 et 439444.

13. CE, 28 juil. 2017, OIP-SF, n°410677.

14. Conseil d'État, 2 mars 2021, n°449514.

15. Conseil d'État, 23 avril 2021, n° 451276.

l'administration un délai, pouvant aller jusqu'à trente jours, pour procéder à l'amélioration de ces conditions de détention. Ce n'est qu'au terme de ce délai, et s'il constate que les conditions d'incarcération demeurent indignes, que le juge statue: il peut alors ordonner le transfert du plaignant ou sa remise en liberté (mise en liberté immédiate de la personne placée en détention provisoire, éventuellement assortie d'un contrôle judiciaire ou d'une assignation à résidence avec bracelet électronique; ou aménagement de peine du détenu définitivement condamné). L'examen de la requête peut ainsi prendre jusqu'à trois mois et 20 jours en cas d'appel: un délai incompatible avec la célérité qu'impose l'existence de mauvais traitements.

Ce dispositif donne par ailleurs un rôle beaucoup trop important à l'administration pénitentiaire, à la fois juge et partie dans le processus. C'est à elle qu'il revient de faire des observations sur les conditions dans lesquelles elle détient le requérant, et c'est encore à elle qu'il revient de trouver des solutions s'il est établi que ces conditions portent atteinte à la dignité. Le juge peut certes faire des vérifications complémentaires, mais le texte prévoit qu'il ne peut en joindre à l'administration de prendre des mesures déterminées et que celle-ci est seule compétente pour apprécier les moyens devant être mis en œuvre<sup>1</sup>. En cas de transfert décidé par l'administration, le juge judiciaire ne peut pas davantage contrôler la dignité des conditions de détention du requérant dans l'établissement dans lequel il a été transféré. Quant au détenu, il ne peut contester ni la pertinence de la mesure proposée par l'administration pénitentiaire ni l'appréciation qui en est faite par le juge.

Surtout, la solution proposée par le législateur repose essentiellement sur un dispositif: le transfert du détenu vers une autre prison. Si la loi prévoit que les personnes condamnées peuvent refuser ce transfert s'il porte «une atteinte excessive au droit au respect de sa vie privée et de sa vie familiale», aucune assurance n'est apportée en ce qui concerne le maintien des liens familiaux quand la personne est prévenue, la sauvegarde des autres droits fondamentaux tels que le droit à la santé si la personne est engagée dans un parcours de soin, ou encore le droit à la réinsertion pour les personnes qui suivent une formation, travaillent ou préparent un projet d'aménagement de peine. Aucune garantie n'est apportée non plus en ce qui concerne la conformité des conditions de détention avec la dignité dans l'établissement d'accueil. Enfin, en donnant la priorité au transfert, le dispositif proposé ne règle pas le problème à l'origine de la procédure, à savoir l'indignité des conditions de détention dans l'établissement de départ.

D'après les informations récoltées par l'OIP, peu de personnes détenues ont, à ce jour, utilisé cette nouvelle voie de recours pour contester leurs conditions de détention. Un constat qui tend à confirmer que le dispositif est dissuasif, notamment de par le risque de transfert qu'il emporte.

<sup>1</sup>. Nouvel article 803-8.-I. du Code de procédure pénale, introduit par la loi du 8 avril 2021.

## Les prisons françaises sous le regard des organes de contrôle du respect des droits

La France est régulièrement pointée du doigt pour l'indignité de ses conditions de détention par les mécanismes nationaux et internationaux en charge de veiller au respect des droits fondamentaux. Ces deux dernières années, elle l'a été tour à tour par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, par le Comité européen pour la prévention de la torture et par la Commission nationale consultative des droits de l'Homme. En outre, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, en charge de veiller à l'exécution des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, a fait part de son insatisfaction quant aux mesures qui avaient été prises par la France pour se mettre en conformité avec les recommandations de la décision de janvier 2020, qui la condamnait pour l'état de ses prisons.

### 1. Le respect de la dignité en prison: regard du Contrôleur général des lieux de privation de liberté

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) est le mécanisme national mis en place en application de la ratification par la France du protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines et traitement cruels, inhumains et dégradants. Il est chargé de veiller au respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté. Lors de ses visites d'établissements pénitentiaires, le CGLPL est régulièrement amené à constater des conditions de détention qui relèvent de traitements inhumains et dégradants.

#### INDIGNITÉ DES PRISONS: UN CONSTAT RENOUVELÉ

En 2018, le CGLPL publiait un avis sur «Les droits fondamentaux à l'épreuve de la surpopulation carcérale»<sup>1</sup>. À cette occasion, il relevait que la surpopulation carcérale «porte atteinte à l'ensemble des droits fondamentaux et dénature le sens de la peine privative de liberté». Il pointait notamment les conséquences du surpeuplement des prisons sur l'indignité des conditions de détention (non-respect du droit à l'encellulement individuel, altération des conditions d'accueil, atteintes à l'intimité et à l'hygiène), mais aussi sur la délivrance de soins de qualité, la sécurité, les liens avec l'extérieur ou encore la réinsertion.

Depuis cet avis et malgré la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme, les rapports des récentes visites d'établissements pénitentiaires menées par le CGLPL continuent de détailler les conditions de vie souvent indignes auxquelles sont exposées les personnes détenues, en particulier dans les maisons d'arrêt ou quartiers maison

<sup>1</sup>. CGLPL, *Les droits fondamentaux à l'épreuve de la surpopulation carcérale*, Dalloz, 7 février 2018.

d'arrêt. Ainsi, lors de sa visite au centre pénitentiaire d'Aiton<sup>1</sup> en janvier 2021, le CGLPL relevait que : « Les locaux, même correctement entretenus, ne respectent pas la dignité des occupants : les cabines de douches sont toujours dépourvues de porte, au mépris de l'intimité de l'utilisateur, et de patère pour accrocher vêtements ou serviette. Lors de la visite, les cours de promenade n'avaient aucun aménagement, ni banc ni table ni même d'abri. Le quartier disciplinaire et d'isolement est dégradé et inadapté à ses fonctions : salle de commission de discipline minuscule, absence de salle d'attente (la cour en tient lieu), absence de bureau d'entretien avec l'avocat et en temps « normal » (hors pandémie), les entretiens se tiennent donc dans la douche qui sert aussi de cabine téléphonique. » Au centre pénitentiaire de Loos-Sequedin, visité en février 2021<sup>2</sup>, le CGLPL notait qu'au sein du quartier maison d'arrêt, « plusieurs cellules sont vétustes (infiltration d'eau par la fenêtre d'au moins trois cellules). Plusieurs matelas présentent une propreté douteuse » ; tandis qu'au quartier disciplinaire, « les cellules sont sales, couvertes de graffitis et la peinture des murs (sauf pour celles repeintes récemment) arrachée en de nombreux endroits ». À l'issue de sa visite à la maison d'arrêt de Cherbourg<sup>3</sup>, en février 2021 également, il concluait : « Tant que les travaux n'auront pas été réalisés, on ne peut que reprendre la formule du rapport de 2016 : "Les conditions d'hébergement des personnes détenues sont dans cette maison d'arrêt et pour la plus grande partie d'entre elles réellement indignes." » Idem pour la maison d'arrêt de Rochefort<sup>4</sup>, où le CGLPL dénonçait, toujours en février 2021, « la surpopulation chronique dont souffre cette maison d'arrêt avec toutes ses conséquences sur la dégradation de la prise en charge des personnes détenues : impossibilité de séparer les prévenus des condamnés, défaut de suivi individualisé et d'observation des arrivants, promiscuité en cellule, sous-dimensionnement du personnel et des intervenants, impossibilité de respecter le protocole d'isolement pour les mesures sanitaires liées à la pandémie de Covid-19 ». À Toulouse-Seysses<sup>5</sup>, il relevait « un nombre important de dysfonctionnements graves qui permettent de considérer que les conditions de vie des personnes détenues au sein de cet établissement sont indignes », situation qui l'amenait à publier en juillet 2021, des recommandations en urgence à l'attention des autorités (lire page 20).

Ces constats ont amené la Contrôleure générale, Dominique Simonnot, à publier une tribune dans le journal *Le Monde* le 7 février 2022, dans laquelle elle exhortait les parlementaires et magistrats à aller visiter les prisons : « Entrez dans les prisons ! Venez découvrir les colonnes de cafards qui cavent en rangs serrés et les rats qui grignotent dans la cour ! Voyez ces trois hommes dans 4,30 mètres carrés d'espace vital qui montent la télé à fond quand l'un d'eux va aux toilettes », écrivait-elle. Avant de poursuivre : « Vous y verrez ce qu'y constatent et dénoncent depuis longtemps les contrôleurs des lieux de privation de liberté. Vous verrez vous-mêmes à quel point la surpopulation vicie absolument tout. Il n'y a pas que les rats, les cafards, les punaises de lit et l'hygiène déplorable. La surpopulation est aussi source de violences entre les détenus et les surveillants. Elle empêche aussi d'accéder à des soins normaux ; tout est insuffisant, rien ne va. » « Des solutions existent ! » affirmait-elle enfin. Des solutions qu'elle rappelait à cette occasion, mais que l'institution exposait déjà quatre ans plus tôt dans son rapport sur « les droits fondamentaux à l'épreuve de la surpopulation carcérale ».

### LES RECOMMANDATIONS DU CGLPL EN FAVEUR D'UNE DÉFLATION CARCÉRALE

Dans ce rapport paru le 7 février 2018, le CGLPL constate que la France « est désormais l'un des rares pays européens dont la population pénale continue d'augmenter » et invite à la mise en place d'une politique publique de déflation carcérale. Selon le Contrôle, cela passe notamment par un travail d'information et de sensibilisation de l'opinion publique, qui paralyse l'action politique. « Il faut poursuivre les efforts entrepris pour que la sanction pénale ne soit pas réduite dans l'imaginaire collectif à la seule peine d'emprisonnement », note-t-il notamment. Cela passe aussi par l'abandon de la politique immobilière, qualifiée de « fuite en avant ». À ce sujet, il insiste notamment sur le fait que « la résorption de la surpopulation carcérale et l'atteinte de l'objectif de l'encellulement individuel ne sauraient résulter de mesures immobilières ».

1. Rapport de la deuxième visite du centre pénitentiaire d'Aiton (Savoie), visite du 11 au 15 janvier 2021.

2. Rapport de la deuxième visite du centre pénitentiaire de Lille-Loos-Sequedin (Nord), visite du 1<sup>er</sup> au 10 février 2021.

3. Rapport de la troisième visite de la maison d'arrêt de Cherbourg (Manche), visite du 1<sup>er</sup> au 5 février 2021.

4. Rapport de la troisième visite de la maison d'arrêt de Rochefort (Seine-Maritime), visite du 1<sup>er</sup> au 9 février 2021.

5. Recommandations en urgence relatives au centre pénitentiaire de Toulouse-Seysses (Haute-Garonne), 13 juillet 2021.

Dans ce rapport, le CGLPL porte notamment les recommandations suivantes :

- La définition d'une véritable politique publique de lutte contre la surpopulation, qui doit cesser d'être appréhendée comme une problématique essentiellement pénitentiaire ;
- Une révision du calcul de la capacité des établissements et l'amélioration des données disponibles ;
- Une meilleure attention portée par les magistrats aux conditions de détention ;
- Une révision législative permettant de réajuster le périmètre de la peine d'emprisonnement, en procédant notamment au remplacement des peines de prison encourues pour certaines infractions par d'autres peines, ainsi qu'en procédant à des mesures de dépénalisation ;
- Une révision du fonctionnement des juridictions pénales tant dans leur organisation, que dans les moyens qui leur sont alloués. Il invite dans ce cadre à rénover la procédure de comparution immédiate qui conduit au prononcé d'un grand nombre de peines d'emprisonnement ;
- La mise en place par voie législative d'un mécanisme de régulation carcérale, avec pour objet d'éviter que tout établissement dépasse un taux d'occupation de 100%. Le dispositif de régulation carcérale suppose une analyse individuelle de chaque situation et un choix de la personne détenue qui semble la mieux préparée à la sortie, couplée à une analyse affinée des entrées en détention. Sa mise en œuvre pourra s'appuyer sur des dispositifs permettant de gérer localement les mesures d'incarcération et de libération de manière concertée entre tous les acteurs de la chaîne pénale.

### La France à contre-courant de la tendance européenne

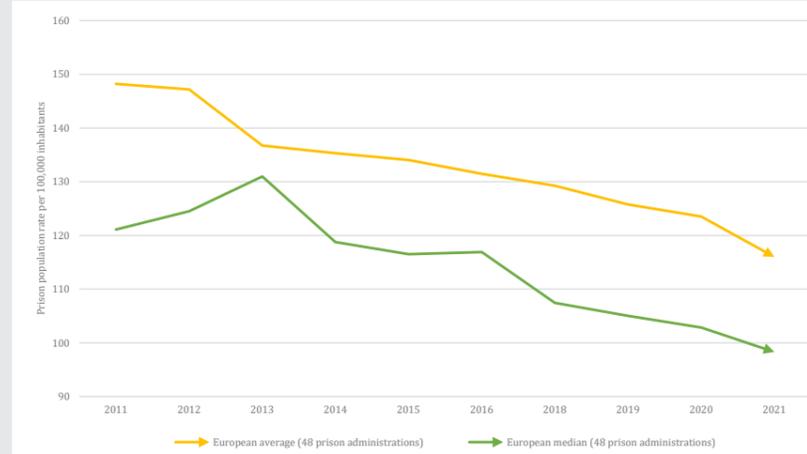
Comme le relève le CGLPL, la tendance européenne est à la baisse substantielle de la population carcérale. La France est le seul pays de l'Union européenne à rebours de cette évolution<sup>1</sup>.

Elle est également à contre-courant de la forte baisse du nombre moyen de personnes détenues pour 100 000 habitants dans les pays du Conseil de l'Europe (baisse de plus de 20 points entre 2010 et 2020)<sup>2</sup>.

1. Jean-Baptiste Jacquin, « En infographies : des peines de prison de plus en plus sévères », *Le Monde*, 14 octobre 2021.

2. Council of Europe, Prisons and Prisoners in Europe 2020 : Key Findings of the SPACE I report, Marcelo F. Aebi and Mélanie M. Tiago (2021).

Figure 15. Trends in the prison population rates of 48 prison administrations from 2011 to 2021



## 2. L'effectivité des droits fondamentaux : avis de la Commission nationale consultative des droits de l'homme

Le 24 mars 2022, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), institution indépendante chargée notamment de contrôler l'effectivité des engagements de la France en matière de droits de l'homme, publiait un « Avis sur l'effectivité des droits fondamentaux en prison »<sup>1</sup>. Dans cet avis, pensé sous le prisme la condamnation de la France par la CEDH dans l'arrêt JMB et autres c. France, la CNCDH regrette la persistance de nombreuses atteintes aux droits fondamentaux dans les lieux de détention, plus de deux ans après. Rappelant que « les mêmes constats ont été maintes fois dressés », la Commission souligne que « l'inertie à résoudre ces manquements questionne la volonté politique des pouvoirs publics français ». Elle appelle dès lors le gouvernement à passer « du constat aux remèdes pour réduire la surpopulation carcérale et le recours à l'enfermement » via vingt recommandations « accessibles et pérennes qu'il conviendra au législateur de traduire en loi ».

Sans prétendre à l'exhaustivité, elle revient sur la nécessité de rendre effectifs l'accès aux droits et à la justice, les droits à la dignité, à la santé, à la vie privée et familiale et à la réinsertion. Surtout, la Commission insiste sur le caractère indérogable du droit à la dignité, qui impose d'adopter des mesures structurelles pour améliorer les conditions matérielles de détention et respecter le droit à l'encellulement individuel.

Mais pour que les droits fondamentaux soient respectés en prison, il faut en parallèle s'attaquer à la surpopulation, symptôme d'un « contexte de plusieurs décennies de politiques pénales de plus en plus sécuritaires ». La CNCDH note en effet que ce « mal chronique » constitue un facteur aggravant des « conditions de vie en détention, [qui] affecte toutes les étapes du parcours pénal et accroît les atteintes aux droits fondamentaux des personnes détenues ».

La Commission recommande pour y mettre fin de recourir « à des mesures immédiates de libération pour réduire la pression carcérale » et d'adopter de manière urgente « un plan national d'action » pour s'attaquer, enfin, à la source du problème et réduire la population carcérale.

Pour ce faire, elle déroule les différents angles d'action : limiter les entrées en prison, favoriser les sorties et inscrire dans la loi « un mécanisme de régulation carcérale qui interdise à tout établissement pénitentiaire, et tout quartier le composant, de dépasser un taux d'occupation de 100 % ». Comme elle le rappelle à plusieurs reprises dans son avis, ce changement de paradigme passe nécessairement par une réorientation budgétaire majeure : « mettre dès à présent un terme à la construction de nouvelles places de prisons, et [...] réallouer les budgets dédiés à l'extension du parc carcéral à l'amélioration des conditions de détention, la prise en charge et l'accompagnement des personnes détenues ainsi que le renforcement du milieu ouvert ».

## 3. Les prisons françaises sous le regard du Comité européen pour la prévention de la torture

Le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) est l'organe du Conseil de l'Europe en charge de veiller au respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté en Europe. Dans ce cadre, il est amené à visiter, de manière périodique, les lieux d'enfermement des États membres.

Le 24 juin 2021, le CPT publiait le rapport de sa dernière visite en France, effectuée en décembre 2019, dans lequel il s'inquiétait de situations et de pratiques profondément attentatoires à la dignité des personnes détenues mais aussi de choix de politique pénitentiaire qui s'inscrivent dans une « surenchère sécuritaire »<sup>2</sup>.

## LUTTE CONTRE LA SURPOPULATION CARCÉRALE : UN ÉCHEC CRIANT

Au moment de la visite du Comité, les prisons comptaient 4 000 détenus de plus que lors de sa précédente visite quatre ans plus tôt. Près de 40 000 personnes étaient incarcérées dans des établissements dont la densité était supérieure à 120 %. Alors que cette surpopulation semble s'aggraver à chacune de ses visites, le Comité indiquait alors ne plus se satisfaire des réponses qui lui étaient apportées par le gouvernement français, sur lesquelles il portait un jugement sévère : « Depuis 1991, le CPT constate que les établissements pénitentiaires sont surpeuplés et [...] recommande que des mesures soient prises pour remédier à cette situation. Invariablement, les réponses des autorités françaises dessinent une politique autour de deux axes : d'une part, la création de nouvelles places, et d'autre part, des réformes normatives visant à diminuer le taux d'occupation et à développer des alternatives à l'incarcération. Malgré l'augmentation constante de la capacité pénitentiaire et l'adoption de nombreuses mesures et législations, la population carcérale n'a cessé de croître à un rythme toujours plus soutenu », relève-t-il.

## VÉTUSTÉ, INSALUBRITÉ, OISIVETÉ

Combinée à un entretien défaillant des infrastructures faute de dotation budgétaire adaptée, la surpopulation a inéluctablement eu pour conséquence que, « au cours des vingt dernières années, le parc pénitentiaire s'est fortement dégradé », constate le Comité dans son rapport. Ainsi, si la prison de Vendin-le-Vieil, ouverte en 2015, offrait au moment de sa visite des conditions d'hébergement qu'il a jugé tout à fait satisfaisantes, le Comité considère que « dans les autres établissements visités, la situation était bien plus difficile, notamment en raison de la surpopulation, de la présence de rongeurs ainsi que du manque d'entretien de certains bâtiments parfois vieillissants ». Le centre pénitentiaire de Bordeaux-Gradignan, en particulier, dont la démolition-reconstruction est annoncée depuis de nombreuses années, était « en état de délabrement avancé » : cellules décrépies avec des fenêtres défectueuses ou cassées, froid, humidité, moisissure, cafards... « Une situation qui rendait la détention insupportable, tout comme les conditions de travail des personnels », relevait le Comité.

Dans son rapport, le CPT s'inquiétait par ailleurs des conditions de détention dans les quartiers disciplinaires de l'ensemble des établissements qu'il avait visités : les cellules y étaient parfois insalubres, souvent très sombres – les grillages et caillebotis obstruant les fenêtres ne laissant que très peu passer la lumière – et insuffisamment isolées, contraignant les personnes détenues à endurer des températures parfois très froides la nuit et en hiver. Les cours de promenade de ces quartiers comme de ceux d'isolement étaient toutes exiguës, austères et insuffisamment équipées, au point que nombre de détenus préféraient renoncer à s'y rendre.

À ces conditions de vie matériellement difficiles s'ajoutait une oisiveté contrainte. À l'exception, ici aussi, du centre pénitentiaire de Vendin-le-Vieil qui proposait, au moment de la visite, une offre d'activités et de travail permettant à la majorité des personnes détenues dans l'établissement de passer une grande partie de leur journée en dehors de leur cellule, le Comité déplorait que, dans les autres prisons visitées, « la grande majorité des personnes prévenues et un grand nombre de condamnées ne bénéficiaient d'aucune activité, hormis quelques heures d'exercice en plein air et d'un peu de sport et d'une heure d'activité par semaine ; une situation similaire à celle constatée en 2015 ». Il relevait également que « l'offre d'activités rémunérées [y était] insuffisante en quantité et la rémunération extrêmement faible ». Le Comité rappelait alors que « l'objectif devrait être que chaque personne puisse passer une partie raisonnable de la journée, soit huit heures ou plus, hors de sa cellule, occupée à des activités motivantes de nature variée : travail, formateur de préférence ; études ; sport ; activités de loisir adaptées au besoin de chacun. Une attention particulière devrait être apportée au niveau de rémunération des emplois et aux formations qualifiantes ».

Pour les personnes détenues, ce désœuvrement se doublait souvent d'un défaut d'accompagnement. En dehors de Vendin-le-Vieil, le Comité notait que, dans les établissements visités, « le nombre d'agents était insuffisant pour offrir une prise en charge adaptée ». Dans la prison de Maubeuge, « l'équipe en charge de l'insertion et la probation était amputée de moitié », de

1. CNCDH, « Avis sur l'effectivité des droits fondamentaux en prison. Du constat aux remèdes pour réduire la surpopulation carcérale et le recours à l'enfermement », A-2022-5, 24 mars 2022.

2. Rapport au Gouvernement de la République française relatif à la visite effectuée en France par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 4 au 18 décembre 2019.

sorte que sa tâche était « irréalizable ». Ces absences avaient d'importantes répercussions sur le fonctionnement de l'établissement, la sécurité des personnes détenues et leurs démarches de réinsertion.

#### **POUR UN PLAN D'ACTION GLOBAL**

En conclusion de son rapport, le CPT appelait le gouvernement français à « tirer les leçons de l'inefficacité des mesures prises depuis trente ans » et à adopter une « stratégie globale en matière pénale et pénitentiaire afin de réduire drastiquement le taux d'occupation des prisons françaises et d'offrir des conditions d'incarcération dignes ». Cette stratégie devra « entraîner un changement de paradigme sur le recours à la privation de liberté qui doit réellement devenir l'exception », insistait le Comité, pour lequel il était indispensable d'impliquer, dans cette perspective, « l'ensemble des parties prenantes, les acteurs du monde judiciaire et pénal, mais aussi les pouvoirs législatifs et exécutifs et les représentants des milieux académiques, d'organes de contrôle indépendants et de la société civile ».

#### **4. L'exécution par la France de la condamnation européenne : décision du Comité des ministres du Conseil de l'Europe**

Réuni du 14 au 16 septembre 2021, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, instance chargée notamment d'examiner le suivi par les États membres des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, s'est penché pour la première fois sur la mise en œuvre par la France de la décision du 30 janvier 2020 qui condamne la France pour l'indignité de ses prisons et l'absence de recours effectif pour y mettre un terme.

En ce qui concerne l'évolution de la population carcérale, les délégués des ministres exprimaient « leur préoccupation face aux derniers chiffres qui attestent de son augmentation, à nouveau, rapide et importante » après une baisse conséquente à la faveur de la crise sanitaire. Ils « invit[ai]ent dès lors les autorités, à la lumière notamment des recommandations du Comité européen de prévention de la torture (CPT) » à adopter rapidement « une stratégie cohérente à long terme pour réduire le taux d'occupation des prisons ».

Sous-entendant à son tour que l'accroissement du parc carcéral envisagé par le gouvernement n'est pas une solution satisfaisante, le Comité des ministres invite les autorités « à privilégier et renforcer les moyens nécessaires au développement des mesures non privatives de liberté comme à accroître davantage la sensibilisation de la magistrature aux objectifs de réduction carcérale [...], tout en envisageant rapidement de nouvelles mesures législatives qui réguleraient, de manière plus contraignante, la population carcérale ».

Les délégués des ministres invitent par ailleurs les autorités « à leur fournir des informations sur les mesures adoptées et/ou envisagées pour augmenter les activités hors cellule et concernant la refonte du mode de calcul de la capacité des prisons, suggérée par la Cour ». Dans son arrêt, la CEDH préconisait en effet de repenser le mode de calcul actuel pour tenir compte d'autres critères que l'espace ou les mètres carrés dont disposent les détenus. Elle proposait entre autres de prendre en considération le temps passé en cellule et, de façon plus générale, les conditions de prise en charge des détenus, notamment en termes de dotation en personnel et d'activités motivantes axées sur la réinsertion.

En ce qui concerne le deuxième volet de la condamnation européenne, à savoir la mise en place d'un recours préventif, les délégués des ministres « notent avec grand intérêt la réactivité de la Cour de cassation et du Conseil constitutionnel ». Saisies par l'OIP, ces juridictions avaient en effet tiré les enseignements des injonctions européennes et contraint le législateur à s'emparer de cette question. Une loi promulguée le 8 avril 2021 avait ainsi ouvert une voie de recours permettant aux personnes détenues de contester leurs conditions indignes de détention (lire page 33). Dans ses observations au Comité des ministres, l'OIP avait cependant pointé les limites de cette loi : il regrettait, outre la complexité de la procédure, un mécanisme visant à restreindre au maximum les perspectives de libérations en privilégiant les transferts, ainsi que

la place prépondérante donnée à l'administration pénitentiaire dans le traitement des requêtes, au détriment du juge judiciaire. Des critiques qui semblent avoir été entendues par le Comité. Il invite les autorités à se prononcer au sujet de ces préoccupations, « en particulier sur les délais d'examen en pratique du recours et la place conférée à l'administration et aux "transferts" qu'elle pourrait décider, sans vérification par le juge des nouvelles conditions de détention et, de surcroît, dans un contexte structurel de surpopulation ».

À l'issue de sa réunion, le Comité des ministres a fixé un nouveau rendez-vous à la France : à l'automne 2022, il examinera à nouveau les mesures qui auront été prises en application de ses recommandations et de celles de la Cour.

## Conclusion et recommandations

Plus de deux ans après la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme pour l'indignité de ses conditions de détention, la France ne s'est toujours pas mise en conformité avec les exigences de la Cour, qui réclamait « la résorption définitive de la surpopulation carcérale », ainsi que la mise en place d'« un recours préventif permettant aux détenus, de manière effective, en combinaison avec le recours indemnitaire [...], de redresser la situation dont ils sont victimes ». Dans les maisons d'arrêt, la surpopulation carcérale reste endémique et dans nombre d'établissements pénitentiaires, les conditions matérielles de détention sont particulièrement dégradées.

La voie de recours mise en place pour permettre aux personnes détenues de contester leurs conditions de détention indignes et demander qu'il y soit mis un terme, outre qu'elle n'offre pas de garanties suffisantes, ne peut être qu'ineffective dans l'état actuel des conditions de détention et de surpopulation des établissements pénitentiaires. Elle n'aura de sens que si l'administration est en mesure d'offrir des solutions acceptables, à savoir des conditions d'incarcération respectueuses de la dignité, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Pour cela, il faut adopter et mettre en œuvre un plan national d'action contre la surpopulation des prisons, qui inclut notamment la mise en place d'un mécanisme contraignant de régulation carcérale. Cela nécessite également une révision des priorités budgétaires et une réorientation des budgets alloués à l'accroissement du parc carcéral vers l'amélioration des conditions de détention et le renforcement des alternatives à l'incarcération.

### 1. Mettre en place un plan national d'action contre la surpopulation

L'augmentation continue du nombre de personnes détenues ces dernières décennies ne traduit pas une augmentation de la délinquance mais avant tout des choix de politique pénale. Il faut dès lors agir sur les facteurs qui concourent à cette inflation carcérale et s'inspirer pour cela des recommandations des instances internationales et des conclusions de nombreux travaux de recherche qui pointent les effets désocialisants et criminogènes de la prison.

En particulier, le Conseil de l'Europe invite les États membres à élaborer des plans d'action nationaux incluant l'ensemble des acteurs de la chaîne de justice pénale et prévoyant :

- la dépénalisation de certains types de délits ; alors que la loi sanctionne un nombre de plus en plus important de comportements, certains d'entre eux pourraient être pris en charge par les autorités administratives (ex. conduite sans permis) ou sanitaires (ex. consommation de stupéfiants).

- la réduction du recours à la détention provisoire. Les prévenus représentent près de 30 % de la population détenue. Leur nombre n'a cessé de progresser ces dernières années, en même temps que la durée moyenne de détention provisoire s'est allongée. Cette réalité met à mal le respect du principe de présomption d'innocence. Les conditions de recours à la détention provisoire doivent être profondément révisées.
- une révision des conditions de jugement ; en proie à un manque de moyens, les parquets recourent de plus en plus, pour des questions de gestion des flux, aux procédures de jugement rapide, telles que la comparution immédiate, emblème d'une justice expéditive. Ces procédures de jugement rapides ne permettent pas d'individualiser les peines, autrement dit d'adapter la sanction aux faits et à la situation de l'auteur, et sont donc particulièrement pourvoyeuses d'incarcération. Leur champ d'application doit être révisé.
- une révision de l'échelle des peines qui prévoit la réduction du recours aux longues peines et le remplacement des courtes peines d'emprisonnement par des sanctions et mesures appliquées en milieu ouvert. Cela nécessite de renforcer les moyens alloués aux peines non privatives de liberté, afin d'en faire des alternatives crédibles à la peine d'emprisonnement.
- le développement des mesures permettant de réduire la durée effective de la peine purgée, et notamment de la libération conditionnelle, qui est l'une des mesures les plus efficaces et constructives pour permettre la réintégration dans la communauté.

Afin de définir et mettre en œuvre un tel plan d'action, le comité des ministres du Conseil de l'Europe a également défini une méthode : une implication large des acteurs de la chaîne pénale et de la société civile doit donner à la réforme pénale une assise suffisante pour résister aux risques d'instrumentalisation du politique.

### 2. Instaurer un mécanisme de régulation carcérale

Jusqu'à présent, aucune réforme visant à encourager le recours aux alternatives à l'emprisonnement n'a eu d'effet sur le problème de la surpopulation carcérale, qui n'a cessé au contraire d'augmenter. La baisse de la population carcérale n'est intervenue qu'à l'occasion de la mise en œuvre de mesures exceptionnelles lors de la crise sanitaire, qui permettaient de libérer des détenus sur des critères larges. Il est donc important que la volonté de réduire le recours à l'incarcération s'accompagne d'un mécanisme contraignant de régulation carcérale.

Dans ce cadre, le mode de calcul de la capacité opérationnelle des établissements devrait être réformé, comme la Cour européenne l'a enjoint à la France en janvier 2020, pour prendre en compte, outre le nombre de mètres carrés disponibles par personne, l'adéquation des conditions carcérales avec l'objectif de (ré-)insertion *via* des critères tels que l'accès à des espaces collectifs, l'offre de formation, de travail et d'activités, l'offre de soin ou les capacités de suivi par les services pénitentiaires d'insertion et de probation.

### 3. Renoncer aux programmes d'extension du parc pénitentiaire et réviser les priorités budgétaires

Cette politique nécessite également de revoir la politique d'extension du parc immobilier. Depuis trente ans, plus de 36 000 places de prison ont été créées sans effet sur la surpopulation et l'adage selon lequel « plus on construit, plus on remplit » s'est toujours vérifié. De très nombreux travaux de recherche en France et à l'étranger pointent l'impasse des politiques d'accroissement du parc immobilier pénitentiaire pour résorber la surpopulation, et soulignent les dangers d'une réponse carcérale économiquement et socialement coûteuse et contreproductive.

Au vu de l'inefficacité des projets de création de nouvelles places de prison à résoudre le problème structurel du surpeuplement, d'autres solutions devraient être privilégiées, et notamment la mise en place d'un plan national centré sur la dépenalisation de certains délits et les mesures non-privatives de liberté.

Les fonds destinés à l'élargissement du parc carcéral pourraient être ainsi réorientés vers l'entretien et la rénovation du parc carcéral actuel, le développement des activités en détention, l'accompagnement des personnes dans leurs démarches d'insertion, ainsi que vers le renforcement des mesures non privatives de liberté.

**Depuis 1996, la section française de l'Observatoire international des prisons (OIP-SF) fait connaître l'état des conditions de détention en France, défend les droits et la dignité des prisonniers, milite pour un moindre recours à l'incarcération et propose un travail rigoureux d'éclairage et d'analyse des politiques pénales et pénitentiaires, au cœur des problématiques de société.**

**Créé en 1961, Amnesty International est un mouvement mondial de 10 millions de personnes qui se battent pour faire respecter, partout dans le monde, l'ensemble des droits inscrits dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948.**

© Observatoire international des prisons-section française. 2022

Photo de couverture © CGLPL

Conception graphique:  
atelier Chenapans

**atelierchenapans**

**Le 30 janvier 2020, la France était condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme pour l'indignité de ses prisons, et sommée de prendre des mesures pour y mettre un terme. Le 30 mai de la même année, cette condamnation devenait définitive.**

**Deux ans après, qu'en est-il ?**

**Alors que le nombre de personnes détenues bat chaque mois de nouveaux records, ce rapport dresse un bilan sévère de l'état des conditions de détention et de l'action des pouvoirs publics et appelle à la mise en place en urgence d'un plan national d'action contre la surpopulation carcérale.**

**WWW.OIP.ORG**



Un rapport publié avec le soutien d'Amnesty International